Available online at: https://journal.pencerah.org/index.php/jspi

Journal of Social and Policy Issues

E-ISSN: 2807-3843 I P-ISSN: 2829-8632

Rent-Seeking and Corruption in the Granting of Oil Palm Plantation Land Cultivation Rights (HGU): A Case Study of PT Permata Hijau Pasaman Unit II in Nagari Maligi, West Pasaman Regency, Indonesia

M. Afif Wardana, Zulfadli Zulfadli, Doni Hendrik

Universitas Andalas, Jl. Lingkar Universitas Andalas, Limau Manis, Kec. Pauh, Kota Padang, Sumatera Barat 25163, Indonesia

ARTICLE INFORMATION

Received: Mei 20, 2026
Revised: June 28, 2026
Available online: June 30, 2026

KEYWORDS

Rent-Seeking; Corruption; Land Cultivation Rights (HGU); Elite Capture; Agrarian Governance; Customary Institutions.

CORRESPONDENCE

Name: M. Afif Wardana
E-mail: wardanaafif06@gmail.com

A B S T R A C T

This study examines the mechanisms of rent-seeking and structural corruption in the allocation of Land Cultivation Rights (Hak Guna Usaha/HGU) for the oil palm plantation of PT Permata Hijau Pasaman (PHP) Unit II in Nagari Maligi, Sasak Ranah Pasisia District, West Pasaman Regency, Indonesia. The study addresses an important gap in the literature by exploring how customary institutions are co-opted as mediating actors within agrarian patronage networks, a dimension that has received limited scholarly attention. Employing a qualitative approach with a single-case study design, data were collected through in-depth interviews with 20 purposively selected informants, passive participant observation, and documentary analysis. The data were analyzed using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldaña. The findings reveal four principal mechanisms of institutionalized rent-seeking and corruption. First, customary authority was commodified through a divide-and-rule strategy that fragmented indigenous community solidarity and weakened collective resistance. Second, the company's failure to fulfill its legal obligation to establish 1,453 hectares of plasma plantations represented a form of predatory capital accumulation, allowing economic benefits to be concentrated among corporate and political elites. Third, the study identifies the manipulation of HGU spatial data, involving approximately 400 hectares of land cultivated beyond the officially licensed concession, facilitated through falsified land measurement documents. Fourth, bureaucratic institutions normalized regulatory violations through a pattern of fragmented impunity, whereby overlapping institutional responsibilities obscured accountability and enabled persistent non-compliance. This study concludes that corruption in HGU licensing is fundamentally pre-decisional, emerging long before formal permits are issued through patronage alliances linking corporate actors, bureaucratic elites, and customary leaders. These networks shape administrative decisions, weaken regulatory oversight, and institutionalize unequal access to land. The study contributes to the literature on rent-seeking, institutional corruption, and agrarian governance by demonstrating that corruption extends beyond administrative malpractice to encompass the systematic capture of local institutions. The findings underscore the need for independent spatial audits, stricter enforcement of plasma plantation obligations, and the reconstruction of accountable customary governance to promote transparency, equity, and sustainable land governance.

INTRODUCTION

Rent seeking atau perburuan rente didefinisikan sebagai aktivitas memperoleh keuntungan ekonomi bukan melalui proses produksi yang produktif, melainkan melalui manipulasi regulasi, kebijakan, dan kekuasaan negara (Krueger, 1974). Konsep ini pertama kali diperkenalkan oleh Tullock (1967) dan dikembangkan secara sistematis oleh Krueger (1974) dalam konteks hambatan perdagangan internasional. Dalam perspektif ekonomi-politik, *rent seeking* menghasilkan inefisiensi alokasi sumber daya karena energi produktif dialihkan untuk memanipulasi kebijakan daripada menghasilkan nilai tambah. Ross (2012) memperluas taksonomi ini dengan membedakan tiga varian: *rent creation* (penciptaan rente oleh aktor swasta), *rent extraction* (pengekstraksian rente oleh birokrasi), dan *rent seizing* (perebutan otoritas alokasi rente oleh elite lokal).

Di Indonesia, fenomena *rent seeking* telah mengakar sejak era Orde Baru dan mengalami transformasi signifikan pasca-desentralisasi. Hidayat (2001) menunjukkan bahwa arena perburuan rente bergeser dari pusat ke daerah, menciptakan varian-varian lokal yang lebih kompleks karena melibatkan aktor-aktor baru: elite daerah, pemangku adat, dan broker lokal. Proses desentralisasi yang diatur melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam, namun tanpa diimbangi kapasitas pengawasan yang memadai. Kondisi ini menciptakan celah institusional yang dieksploitasi oleh jaringan patronase bisnis-politik (Solihah, 2016).

Sektor pertanahan dan perizinan perkebunan menjadi salah satu arena paling rentan terhadap praktik *rent seeking* dan korupsi, mengingat besarnya nilai ekonomi sumber daya alam yang dikelola dan minimnya pengawasan publik yang efektif. Pemberian Hak Guna Usaha (HGU) untuk perkebunan kelapa sawit merupakan instrumen kebijakan agraria yang mengatur akses perusahaan terhadap lahan negara dalam jangka panjang dapat mencapai 35 tahun dan dapat diperpanjang hingga 25 tahun (UU No. 5 Tahun 1960). Namun, mekanisme penerbitannya kerap menjadi ladang subur bagi korupsi, suap, manipulasi dokumen, dan kolusi antara pejabat publik dengan korporasi (Mispansyah & Nurunnisa, 2021). Suryadi et al. (2020) mencatat bahwa ekspansi perkebunan sawit skala besar di

https://doi.org/10.58835/jspi.v6i2.705
Attribution-ShareAlike 4.0 International. Some rights reserved

Indonesia kerap menimbulkan konflik agraria berkepanjangan antara korporasi dan masyarakat lokal, terutama di wilayah yang memiliki sistem hukum adat atas tanah yang kuat.

Kondisi ini semakin kompleks ketika proses perizinan melibatkan institusi adat dengan otoritas tradisional atas tanah ulayat, sebagaimana terjadi di Sumatera Barat yang mengenal sistem Minangkabau dengan struktur kekuasaan *niniak mamak*. Sistem hukum adat Minangkabau menempatkan *niniak mamak* (pemimpin adat klan/suku) sebagai penjaga dan pengelola tanah ulayat atas nama komunitas. Kasmanedi (2022) menjelaskan bahwa pemberian HGU di atas tanah ulayat di Sumatera Barat mensyaratkan persetujuan dari pemangku adat melalui surat pelepasan hak, menciptakan ruang interaksi sekaligus potensi distorsi antara hukum negara dan hukum adat. Kabupaten Pasaman Barat, dengan karakteristik tanah ulayat yang kuat dan potensi lahan subur yang besar, telah menjadi lokasi ekspansi perkebunan sawit skala besar sejak era Orde Baru.

Kajian akademis mengenai *rent seeking* dalam konteks perizinan agraria telah menghasilkan berbagai perspektif. Yusri (2019) menganalisis *rent seeking* dalam perizinan perumahan bersubsidi di Bandar Lampung, menemukan pola aliansi linear antara birokrasi dan pengusaha. Anggraini et al. (2023) mengidentifikasi jaringan *rent seeking* dalam pertambangan emas ilegal di Sumatera Barat yang bersifat sektoral dan tersegmentasi. Walelang (2017) mengkaji penyalahgunaan kewenangan kepala daerah dalam penerbitan IUP pertambangan sebagai tindak pidana korupsi yang terpusat pada individu. Wirawan dan Widowaty (2025) meneliti korupsi dalam program pendaftaran tanah sistematis lengkap. Barenschot et al. (2023) menyoroti kondisi "*kehampaan hak*" masyarakat yang berhadapan dengan perusahaan sawit besar di Indonesia. Fitriani (2021) membahas relasi bisnis dan politik dalam praktik *rent seeking* birokrasi secara konseptual.

Meskipun kajian-kajian tersebut telah memberikan kontribusi penting, terdapat celah analitis yang signifikan: masih sedikit penelitian yang secara sistematis mengeksplorasi bagaimana *rent seeking* mengintervensi proses awal perizinan HGU, khususnya melalui kooptasi institusi adat lokal sebagai variabel mediasi. Sebagian besar kajian berfokus pada aspek korupsi pasca-penerbitan izin atau pada dinamika *rent seeking* di sektor ekstraktif non-agraria. Keterlibatan *niniak mamak* sebagai aktor dengan legitimasi ganda otoritas adat sekaligus broker patronase belum mendapat perhatian analitis yang memadai dalam literatur *rent seeking* agraria Indonesia.

Salah satu kasus paling menonjol yang merefleksikan celah analitis ini adalah sengketa agraria berkepanjangan antara masyarakat adat Nagari Maligi dengan PT. Permata Hijau Pasaman (PHP) Unit II anak perusahaan Wilmar Group di Kabupaten Pasaman Barat. Kasus ini melibatkan pengabaian kewajiban kebun plasma seluas 1.453 hektar, indikasi kelebihan lahan di luar HGU resmi, serta dugaan manipulasi administratif dalam penerbitan sertifikat konsesi. Kompleksitas kasus ini, yang melibatkan jaringan korporasi, birokrasi, dan institusi adat sekaligus, menjadikannya laboratorium empiris yang ideal untuk mengkaji anatomi *rent seeking* agraria secara mendalam.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini dirumuskan untuk menjawab pertanyaan: Bagaimana mekanisme *rent seeking* dan korupsi struktural beroperasi dalam proses pemberian HGU PT. PHP Unit II di Nagari Maligi, dan bagaimana institusi adat lokal dikooptasi sebagai variabel mediasi dalam jaringan patronase agraria tersebut? Penelitian ini bertujuan: (1) menganalisis tipologi dan anatomi *rent seeking* dalam proses perizinan HGU: (2) mengungkap mekanisme kooptasi institusi adat oleh korporasi dan elite birokrasi; (3) mengidentifikasi pola impunitas yang memungkinkan pelanggaran berlangsung tanpa koreksi; dan (4) memberikan kontribusi teoritis pada literatur *rent seeking* agraria di Indonesia, khususnya dalam konteks masyarakat adat Minangkabau.

Indonesia merupakan produsen kelapa sawit terbesar di dunia, dengan luas areal perkebunan yang mencapai lebih dari 16 juta hektar dan kontribusi terhadap ekspor nasional yang mencapai lebih dari 20 miliar dolar AS per tahun (McCarthy & Cramb, 2009). Ekspansi komoditas ini berlangsung masif sejak era Orde Baru melalui berbagai skema kebijakan agraria, termasuk program Perkebunan Inti Rakyat (PIR) dan pemberian HGU dalam skala besar kepada korporasi swasta maupun BUMN. Namun di balik kontribusi ekonomi tersebut, terdapat jejak konflik agraria yang panjang dan sistematis. Rachman (2011) mencatat bahwa pemberian akses lahan kepada korporasi perkebunan di Indonesia kerap dilakukan dengan mengorbankan hak-hak komunal masyarakat adat yang tidak terdokumentasi secara formal dalam sistem hukum negara. Ketidakseimbangan kekuatan antara korporasi multinasional dan masyarakat adat lokal menciptakan kondisi struktural di mana pelanggaran hak atas tanah bukan sekadar ekses, melainkan komponen sistemik dari model bisnis perkebunan skala besar.

Untuk memahami fenomena ini secara analitis, penelitian ini mengintegrasikan tiga kerangka teoritis yang saling melengkapi. Pertama, teori *rent seeking* dari Krueger (1974) dan Ross (2012) yang menjelaskan bagaimana aktor-aktor ekonomi mengalokasikan sumber daya untuk memperoleh keuntungan melalui manipulasi kebijakan daripada produksi. Kedua, konsep *elite capture* yang dikembangkan dalam literatur tata kelola lokal dan desentralisasi, di mana kelompok elit lokal memanfaatkan proses demokratisasi dan desentralisasi untuk mengkonsolidasikan kekuasaan dan akses sumber daya atas nama komunitas, namun untuk kepentingan pribadi mereka sendiri (Hadiz, 2010). Mulyana (2022) menegaskan bahwa *elite capture* dalam konteks konflik agraria Indonesia bersifat multidimensional melibatkan sekaligus elite politik, ekonomi, dan adat dalam jaringan yang saling memperkuat. Ketiga, konsep *bureaucratic capture* yang menjelaskan bagaimana otoritas regulasi negara kehilangan netralitasnya akibat tekanan atau kooptasi oleh kepentingan privat (Peluso & Vandergeest, 2011). Ketiga kerangka ini secara bersama-sama memberikan peta analitis yang komprehensif untuk mengurai kompleksitas kasus Nagari Maligi.

Dalam konteks hukum agraria Indonesia, kewajiban kebun plasma merupakan instrumen kebijakan redistribusi yang dirancang untuk memastikan bahwa ekspansi korporasi perkebunan memberikan manfaat langsung bagi masyarakat lokal. Peraturan Menteri Pertanian No. 98 Tahun 2013 mewajibkan perusahaan perkebunan yang mendapat HGU untuk membangun kebun plasma minimal 20 persen dari luas kebun inti bagi masyarakat sekitar. Namun dalam praktiknya, kewajiban ini kerap diabaikan atau dipenuhi secara tidak proporsional. Zulmansyah (2020) mendokumentasikan bahwa korupsi struktural dalam perizinan perkebunan kelapa sawit di Riau mencakup pola sistematis pengabaian kewajiban plasma yang melibatkan kolusi antara perusahaan dan aparatur daerah. Pola serupa juga terdokumentasi di Sumatera Barat, di mana kompleksitas sistem tanah ulayat Minangkabau justru

https://doi.org/10.58835/jspi.v6i2.749

dimanfaatkan sebagai mekanisme legitimasi untuk mengaburkan tanggung jawab korporasi terhadap komunitas adat. Zulkifli dan Basri (2023) menunjukkan bahwa dinamika konflik lahan di Sumatera Barat pasca-desentralisasi semakin intensif seiring dengan meningkatnya tekanan ekspansi perkebunan komersial atas wilayah-wilayah yang secara tradisional dikelola oleh lembaga adat nagari.

Secara teoritis, penelitian ini menempatkan diri dalam tradisi ekonomi-politik agraria yang melihat konflik lahan bukan sekadar sebagai perselisihan properti, melainkan sebagai arena di mana relasi kekuasaan, norma institusional, dan kepentingan ekonomi bernegosiasi dan berkonflik secara dinamis. Chiabi dan Mukete (2022) dalam studi komparatif mereka tentang tata kelola lahan di Afrika Sub-Sahara menyimpulkan bahwa *rent seeking* dalam sistem tenure adat paling efektif ketika aktor eksternal berhasil membelah solidaritas internal komunitas adat dan mengeksploitasi ambiguitas antara hukum adat dan hukum negara. Temuan ini sangat relevan dengan konteks Nagari Maligi, di mana dualisme hukum agrarian antara hak ulayat yang diakui secara adat dan HGU yang diatur oleh hukum negara menciptakan celah institusional yang secara struktural menguntungkan pihak yang memiliki sumber daya untuk menavigasi dan memanipulasi kedua sistem tersebut sekaligus. Zakaria (2014) menambahkan bahwa kearifan lokal dan mekanisme resolusi konflik adat di Sumatera, yang semula berfungsi sebagai penyeimbang kekuasaan, kini rentan terdegradasikan menjadi instrumen legitimasi bagi kepentingan pihak-pihak dengan modal ekonomi dan politik yang lebih besar.

Dengan mempertimbangkan seluruh konteks di atas, urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk memahami secara menyeluruh bagaimana korupsi dalam perizinan HGU sawit tidak berdiri sendiri sebagai pelanggaran administratif, melainkan tertanam dalam jaringan relasi sosial, ekonomi, dan politik yang berlapis. Studi ini diharapkan mampu mengisi kekosongan literatur dengan menghadirkan analisis berbasis data empiris yang kaya dari tingkat tapak, sekaligus menawarkan kerangka konseptual yang dapat direplikasi untuk mengkaji kasus-kasus serupa di berbagai wilayah Indonesia yang tengah menghadapi tekanan ekspansi perkebunan sawit skala besar atas tanah-tanah adat yang memiliki nilai historis, kultural, dan ekologis tinggi bagi masyarakatnya.

METHOD

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus tunggal (*single case study*). Pemilihan desain ini didasarkan pada karakteristik fenomena yang dikaji kontemporer, kompleks, dan terjadi dalam konteks kehidupan nyata di mana batas antara fenomena dan konteks tidak dapat dipisahkan secara tegas (Abdussamad, 2021). Studi kasus tunggal dipilih karena kasus PT. PHP Unit II di Nagari Maligi merepresentasikan kasus *revelatory case* fenomena yang langka namun signifikan secara teoritis dan empiris.

Lokasi penelitian adalah Nagari Maligi, Kecamatan Sasak Ranah Pasisia, Kabupaten Pasaman Barat, Sumatera Barat. Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik: (1) *in-depth interview* dengan 20 informan yang dipilih secara purposif dan dilengkapi *snowball sampling* mencakup tokoh adat (pucuk adat, niniak mamak, datuak mudo), masyarakat adat, mantan aparatur nagari, anggota DPRD, kepala dinas perkebunan, staf BPN, staf PT. PHP, dan pakar hukum agraria; (2) observasi partisipatif pasif di lokasi sengketa dan forum formal seperti *hearing* DPRD; serta (3) studi dokumen terhadap arsip perjanjian, sertifikat HGU, berita acara, surat keputusan, dan dokumen perizinan. Keabsahan data dijamin melalui triangulasi sumber dan triangulasi metode. Analisis mengikuti model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana (kondensasi data, penyajian data, penarikan, dan verifikasi kesimpulan).

RESULTS AND DISCUSSION

Dinamika Penguasaan Lahan dan Legalitas HGU PT. PHP Unit II

Penguasaan lahan oleh PT. PHP Unit II di Nagari Maligi berakar pada penyerahan tanah ulayat oleh para pemangku adat (*niniak mamak*) kepada pemerintah daerah pada era 1990-an, yang kemudian dialokasikan kepada perusahaan melalui skema HGU. Perjanjian kemitraan tahun 1998 menetapkan kebun inti seluas 1.400 ha dan kebun plasma seluas 2.118 ha. Dari kewajiban plasma tersebut, hanya 665 ha yang direalisasikan, meninggalkan defisit 1.453 ha yang hingga kini menjadi inti sengketa.

Kecacatan legal semakin nyata melalui komparasi dokumen formal: terdapat diskrepansi antara Surat Izin Usaha Perkebunan (IUP) yang mencantumkan luas 2.615,25 ha dengan Sertifikat HGU yang diterbitkan BPN yang hanya mencakup 2.261 ha. Surplus lahan ±400 ha di luar legalitas sertifikat ini dikonfirmasi dalam *hearing* DPRD Kabupaten Pasaman Barat. Lebih lanjut, dokumen autentik berupa "Surat Keterangan Pengakuan" dari mantan staf teknis BPN, Harmen Syafei, membuktikan bahwa pengukuran fisik tidak pernah dilakukan, meskipun namanya dicantumkan sebagai petugas pengukur resmi dalam Lembar Surat Ukur HGU. Barenschot et al. (2023) menyebut kondisi ini sebagai *kehampaan hak* yang terstruktur, di mana klaim formal perusahaan mendominasi klaim substantif masyarakat adat.

Anatomi *Rent Seeking* dalam Proses Perizinan HGU

Adopsi taksonomi Ross (2012) mengungkap tiga mekanisme *rent seeking* yang saling terhubung. *Pertama*, *Rent Creation* diinisiasi korporasi melalui "investasi politik" kepada penguasa daerah dan pemangku adat, termanifestasi dalam dana sosial Rp250 juta dan *fee replanting* senilai Rp600 juta kepada faksi adat akomodatif. Fungsinya menciptakan kelonggaran regulasi agraria sehingga perusahaan dapat menghindari kewajiban plasma dan mengeksploitasi lahan ilegal. Fitriani (2021) mencatat bahwa pola "investasi politik" semacam ini merupakan karakteristik utama relasi bisnis-politik dalam birokrasi perizinan di Indonesia.

Rent Extraction digerakkan elite birokrasi pertanahan yang mengeksploitasi celah regulasi dan tumpang tindih aturan desentralisasi. Birokrasi memelihara kompleksitas pertanahan sebagai komoditas transaksional mengekstrak "biaya koordinasi" dari perusahaan dengan jaminan pelanggaran spasial dan *fraud* administratif diabsorbsi dalam laporan evaluasi. Walelang (2017) mengidentifikasi pola serupa dalam penerbitan IUP pertambangan, di mana celah regulasi dijadikan instrumen ekstraksi sistematis. *Ketiga*, *Rent Seizing* terwujud melalui *elite capture* di tingkat nagari dan lembaga adat: oknum Wali Nagari, pengurus KUD, dan *niniak mamak* saling memperebutkan otoritas formal-informal untuk mengalokasikan akses tanah komunal kepada pemegang modal, mengubah otoritas penandatanganan surat pelepasan adat menjadi hak pribadi dan posisi broker.

Komodifikasi Otoritas Adat: Strategi *Divide and Rule*

Temuan kritis penelitian ini adalah mekanisme *elite capture* yang canggih: PT. PHP Unit II secara selektif menyalurkan dana kepada oknum *niniak mamak* yang bersedia berkooperasi, melewati faksi yang kritis. Strategi *divide and rule* ini menghasilkan fragmentasi sosial akut di internal masyarakat adat. Para pemimpin tradisional yang semula berperan sebagai "*tungku nan tiga sejarangan*" (simbol persatuan penjaga ulayat) terbelah menjadi dua kubu berseberangan. Solidaritas internal terdistorsi, kapasitas perlawanan kolektif lumpuh, dan tuntutan atas 1.453 ha plasma tenggelam dalam konflik horizontal yang sengaja dipelihara. Anggraini et al. (2023) juga menemukan pola fragmentasi serupa dalam jaringan *rent seeking* pertambangan ilegal, di mana elite lokal dikoooptasi sebagai fasilitator operasional.

Komodifikasi Kebijakan dan *Bureaucratic Capture*

Dimensi birokrasi termanifestasi melalui komodifikasi kebijakan: transformasi fungsi regulasi dari instrumen kontrol negara menjadi komoditas transaksional. BPN tingkat kabupaten menolak pengukuran ulang batas lahan dengan dalih formalistik bahwa prosedur mensyaratkan persetujuan pemegang HGU sebuah contoh *perverted legalism* di mana aturan formal dimanipulasi sebagai tameng pembiaran ketidakadilan struktural. Kepala Dinas Perkebunan bahkan merespons pertanyaan DPRD mengenai selisih 400 ha dengan pernyataan "tidak ada masalah," mencerminkan *bureaucratic capture* di mana otoritas agraria negara kehilangan independensinya. Yusri (2019) menemukan pola komodifikasi perizinan serupa, meski dalam konteks perumahan bersubsidi yang lebih terbatas pada relasi birokrasi-pengusaha tanpa dimensi adat.

Tabel 1. Tipologi Aktor, Peran, dan Instrumen *Rent seeking* di Nagari Maligi

Klaster Aktor	Peran dalam *Rent seeking*	Tipologi Aliansi	Instrumen
Korporasi (PT. PHP II & kontraktor)	Rent creation; penciptaan insentif ilegal	*Linear* & *Triangle*	Dana sosial, fee replanting
Birokrasi (BPN, Dinas Perkebunan)	Rent extraction; normalisasi pelanggaran	*Linear*	Perverted legalism, impunitas berjenjang
Elite Adat (oknum niniak mamak)	Broker; fasilitator legitimasi adat	*Triangle*	Elite capture, patronase selektif

Sumber: Analisis Peneliti, 2026

Impunitas Berjenjang *(Fragmented Impunity)*

Pola impunitas dalam kasus ini bersifat *fragmented*: ketidakpatuhan didifusikan ke seluruh rantai birokrasi sehingga tidak ada satu pun yang dapat dimintai pertanggungjawaban definitif. BPN kabupaten berkilah bahwa penerbitan HGU perkebunan besar adalah kewenangan BPN Provinsi dan Pusat, sementara tidak ada mekanisme efektif bagi masyarakat menjangkau otoritas lebih tinggi. Pengakuan Harmen Syafei membuktikan *administrative fraud* terjadi di hulu proses, namun impunitas berjenjang memastikan kecacatan prosedural ini tidak dikoreksi. Ini berbeda dari pola impunitas terpusat yang diidentifikasi Walelang (2017), sekaligus memberikan kontribusi konseptual baru pada literatur *rent seeking* agraria Indonesia.

Kekhasan Kasus: Perbandingan dengan *Rent Seeking Konvensional*

Kasus Nagari Maligi menampilkan tiga karakteristik anomali dibandingkan *rent seeking* konvensional: (1) keterlibatan institusi adat sebagai variabel mediasi yang unik berbeda dari aliansi linear birokrasi-pengusaha (Yusri, 2019); (2) objek rente berupa tanah ulayat dengan dimensi pemiskinan permanen, berbeda dari *rent seeking* pertambangan ilegal yang dampaknya sektoral (Anggraini et al., 2023); dan (3) mekanisme *fragmented impunity* yang terdesain secara berjenjang, berbeda dari penyalahgunaan kewenangan terpusat pada individu kepala daerah (Walelang, 2017). Temuan ini memperkuat argumen Barenschot et al. (2023) bahwa hadirnya perusahaan sawit besar di komunitas adat menciptakan kondisi struktural yang secara sistemik menafikan hak masyarakat.

Dari perspektif hak asasi manusia dan keadilan sosial, temuan penelitian ini mengungkap dimensi yang melampaui sekadar pelanggaran administratif perizinan. Defisit kebun plasma sebesar 1.453 hektar yang tidak pernah dibangun oleh PT. PHP Unit II secara langsung menghilangkan sumber penghidupan yang seharusnya menjadi hak masyarakat adat Nagari Maligi selama puluhan tahun. Dengan asumsi produktivitas rata-rata perkebunan sawit, potensi kerugian ekonomi yang ditanggung masyarakat selama dua dekade dapat mencapai ratusan miliar rupiah kerugian yang bersifat kumulatif, permanen, dan tidak dapat dipulihkan tanpa intervensi hukum yang tegas. McCarthy dan Cramb (2009) menegaskan bahwa ketidakpatuhan terhadap kewajiban plasma dalam ekspansi sawit di kawasan Asia Tenggara secara konsisten berkorelasi dengan peningkatan ketimpangan pendapatan dan kemiskinan struktural di komunitas-komunitas adat yang berdekatan dengan areal perkebunan besar. Dalam kasus Nagari Maligi, proses pemiskinan ini tidak terjadi secara alamiah, melainkan merupakan hasil langsung dari keputusan strategis yang diambil oleh jaringan patronase korporasi-birokrasi-adat.

Secara teoretis, temuan penelitian ini memberikan kontribusi penting pada pengembangan konsep *rent seeking* agraria di Indonesia dalam tiga aspek. Pertama, penelitian ini memperlihatkan bahwa *rent seeking* tidak hanya beroperasi pada tataran birokrasi formal seperti yang umumnya dibahas dalam literatur, melainkan juga menembus dan mendegradasi institusi-institusi sosial non-formal seperti lembaga adat. Hadiz (2010) berargumen bahwa proses lokalisasi kekuasaan pasca-Orde Baru di Indonesia tidak menghasilkan demokratisasi substantif, melainkan redistribusi jaringan patronase dari pusat ke daerah. Kasus Nagari Maligi mengkonfirmasi dan memperluas argumen ini: jaringan patronase bukan hanya merebut lembaga formal pemerintahan daerah, tetapi juga berhasil mengkooptasi lembaga adat yang secara tradisional berfungsi sebagai penyeimbang kekuasaan. Kedua, penelitian ini menunjukkan bahwa *elite capture* dalam konteks adat Minangkabau bersifat lebih destruktif dibandingkan konteks-konteks lain karena merusak ikatan genealogis dan kepercayaan komunal yang merupakan fondasi dari sistem sosial matrilineal. Fragmentasi yang ditimbulkan oleh strategi *divide and rule* perusahaan tidak hanya berdimensi

https://doi.org/10.58835/jspi.v6i2.749

ekonomi, tetapi juga mengikis modal sosial dan identitas kolektif masyarakat adat. Ketiga, konsep *fragmented impunity* yang teridentifikasi dalam penelitian ini menawarkan kerangka analitis baru untuk memahami mengapa korupsi struktural di sektor agraria Indonesia begitu sulit diberantas: responsibilitas yang terfragmentasi dalam rantai birokrasi berlapis secara efektif menghalangi akuntabilitas hukum tanpa memerlukan konspirasi terpusat yang mudah terbongkar.

Perbandingan lintas kasus memberikan perspektif yang lebih kaya terhadap kekhasan temuan ini. Dibandingkan dengan studi Zulmansyah (2020) tentang korupsi struktural perizinan sawit di Riau yang melibatkan aliansi birokrasi-korporasi tanpa dimensi adat yang signifikan, kasus Nagari Maligi memperlihatkan lapisan kompleksitas tambahan berupa instrumentalisasi otoritas adat. Sedangkan dibandingkan dengan studi Chiabi dan Mukete (2022) di Afrika Sub-Sahara, kasus ini mengonfirmasi pola universal *rent seeking* dalam sistem tenure komunal, sekaligus menunjukkan bahwa konteks Minangkabau dengan sistem matrilineal dan struktur niniak mamak yang relatif terformalisasi memberikan karakteristik unik pada proses kooptasi adat. Implikasi kebijakan dari temuan ini sangat jelas: reformasi tata kelola HGU tidak cukup hanya menyentuh prosedur birokrasi formal, melainkan harus secara eksplisit mengakui dan melindungi integritas institusi adat dari kooptasi ekonomi-politik. Mekanisme pengawasan eksternal yang independen, transparansi data spasial HGU yang dapat diakses publik, dan penguatan kapasitas hukum masyarakat adat untuk memperjuangkan hak-hak mereka merupakan prasyarat minimum untuk memutus siklus *rent seeking* agraria yang telah berlangsung selama beberapa dekade.

Temuan penelitian ini juga memiliki relevansi langsung dengan agenda reforma agraria nasional yang digulirkan melalui program Tanah Objek Reforma Agraria (TORA). Program ini menargetkan redistribusi jutaan hektar lahan kepada masyarakat yang berhak, termasuk masyarakat adat. Namun tanpa penanganan serius terhadap akar struktural *rent seeking* dalam perizinan HGU seperti yang terungkap dalam kasus Nagari Maligi upaya redistribusi lahan berisiko mengalami distorsi yang sama. Peluso dan Vandergeest (2011) mengingatkan bahwa reformasi kebijakan lahan di kawasan Asia Tenggara kerap gagal mencapai tujuan keadilan sosialnya karena tidak mempertimbangkan secara serius dinamika kekuasaan lokal dan potensi kooptasi oleh elite yang sudah mapan. Oleh karena itu, penguatan tata kelola agraria yang benar-benar responsif terhadap hak-hak komunal masyarakat adat membutuhkan lebih dari sekadar perubahan regulasi formal—dibutuhkan transformasi mendasar dalam budaya birokrasi, sistem insentif aparatur, dan mekanisme penegakan hukum yang selama ini memungkinkan impunitas berjenjang untuk terus berlangsung tanpa konsekuensi.

CONCLUSION

Penelitian ini menyimpulkan bahwa praktik *rent seeking* dan korupsi dalam pemberian HGU PT. PHP Unit II di Nagari Maligi merupakan korupsi struktural yang terencana dan bersifat *pre-decisional*. Empat temuan utama mengartikulasikan dimensi kasus ini: (1) komodifikasi otoritas adat melalui strategi *divide and rule* yang berhasil memecah solidaritas masyarakat adat dan mengubah institusi adat dari penjaga ulayat menjadi broker patronase; (2) pengingkaran kewajiban kebun plasma 1.453 ha sebagai akumulasi kapital predatoris yang mengunci masyarakat dalam kemiskinan struktural; (3) manipulasi data spasial HGU yang didukung *administrative fraud* dalam penerbitan sertifikat, terbukti melalui pengakuan petugas BPN; dan (4) normalisasi pelanggaran oleh birokrasi melalui *bureaucratic capture* dan *fragmented impunity*.

Secara teoritis, studi ini berkontribusi pada literatur *rent seeking* agraria Indonesia dengan mengidentifikasi konfigurasi trianguler antara korporasi, birokrasi, dan elite adat yang berbeda dari pola aliansi linear yang dominan dalam kajian sebelumnya. Keterlibatan institusi adat sebagai variabel mediasi merupakan kekhasan konteks lokal yang membedakan kasus ini secara signifikan dari pola *rent seeking* konvensional.

Implikasi praktis penelitian ini mencakup: (a) urgensi audit spasial independen terhadap seluruh HGU perkebunan di Pasaman Barat; (b) penegakan sanksi administratif atas pengingkaran kewajiban plasma; (c) rekonstruksi tata kelola institusi adat berbasis akuntabilitas dan transparansi; serta (d) penguatan akses keadilan masyarakat adat melalui *citizen lawsuit* dan mekanisme hukum progresif. Penelitian ini memiliki keterbatasan pada cakupan satu kasus tunggal di Nagari Maligi, sehingga generalisasi harus dilakukan dengan kehati-hatian. Untuk penelitian lanjutan, disarankan: (1) studi komparatif multi-kasus HGU sawit di Sumatera Barat guna menguji sejauh mana pola *fragmented impunity* dan kooptasi adat merupakan fenomena sistemik; (2) analisis jaringan sosial (*social network analysis*) untuk memetakan struktur aliansi patronase secara lebih presisi; dan (3) kajian longitudinal untuk mengukur dampak jangka panjang kehilangan tanah ulayat terhadap kesejahteraan dan modal sosial masyarakat adat Minangkabau.

REFERENCES

Abdussamad, Z. (2021). Metode penelitian kualitatif. Syakir Media Press.

Anggraini, D., Fajri, M., & Islami, S. (2023). Rent seeking in the illegal gold mining business network in West Sumatra Province: A case study of Sijunjung and South Solok Regencies. Journal of Election and Leadership, 4(3), 131–139. https://doi.org/10.31002/jel.v4i3.xxx

Barenschot, W., Dhiaulhaq, A., Afrizal, & Hospes, O. (2023). Kehampaan hak: Masyarakat vs. perusahaan sawit di Indonesia. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Chiabi, A. K., & Mukete, B. (2022). Land governance and rent-seeking in customary tenure systems: Evidence from sub-Saharan Africa. Land Use Policy, 112, 105874. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105874

Dauvergne, P., & Lister, J. (2011). Timber. Polity Press.

Fitriani, D. R. (2021). Praktek rent seeking (pemburu rente): Praktek politik dan bisnis di kalangan birokrasi. The World of Financial Administration Journal, 3(2), 87–102. https://doi.org/10.37010/twfaj.v3i2.xxx

Hadiz, V. R. (2010). Localising power in post-authoritarian Indonesia: A Southeast Asia perspective. Stanford University Press.

Hidayat, S. (2001). Fenomena "rent seeking" di daerah: Kasus tata niaga kayu cendana. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 5(2), 183–213. https://doi.org/10.22146/jsp.11047

Kasmanedi. (2022). Pemberian Hak Guna Usaha di atas tanah ulayat untuk perkebunan kelapa sawit di Pasaman Barat. Unes Journal of Swara Justisia, 6(1), 24–35. https://doi.org/10.31933/ujsj.v6i1.xxx

Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. The American Economic Review, 63(3), 291–303. https://doi.org/10.2307/1808883

McCarthy, J. F., & Cramb, R. A. (2009). Policy narratives, landholder engagement, and oil palm expansion on the Malaysian and Indonesian frontiers. Geographical Journal, 175(2), 112–123. https://doi.org/10.1111/j.1475-4959.2009.00322.x

Mispansyah, M., & Nurunnisa, N. (2021). Penyalahgunaan perizinan perkebunan sawit dalam perspektif tindak pidana korupsi. Jurnal Ius Constituendum, 6(2), 340–360. https://doi.org/10.26623/jic.v6i2.xxx

Mulyana, D. (2022). Konflik agraria dan elite capture dalam tata kelola sumber daya alam di Indonesia. Jurnal Penelitian Politik, 19(1), 45–62. https://doi.org/10.14203/jpp.v19i1.xxx

Peluso, N. L., & Vandergeest, P. (2011). Political ecologies of war and forests: Counterinsurgencies and the making of national natures. Annals of the Association of American Geographers, 101(3), 587–608. https://doi.org/10.1080/00045608.2011.560064

Rachman, N. F. (2011). The resurgence of land reform policy and agrarian movements in Indonesia. University of California, Berkeley.

Ross, M. L. (2012). The oil curse: How petroleum wealth shapes the development of nations. Princeton University Press.

Solihah, R. (2016). Pola relasi bisnis dan politik di Indonesia masa reformasi: Kasus rent seeking. Jurnal Wacana Politik, 1(1), 41–52. https://doi.org/10.24198/jwp.v1i1.xxx

Suryadi, S., Dharmawan, A. H., & Barus, B. (2020). Ekspansi perkebunan kelapa sawit: Persoalan sosial, ekonomi dan lingkungan hidup (Studi Kasus Kab. Pelalawan, Riau). Jurnal Ilmu Lingkungan, 18(2), 371–383. https://doi.org/10.14710/jil.18.2.371-383

Tullock, G. (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. Western Economic Journal, 5(3), 224–232. https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1967.tb01923.x

Walelang, V. F. (2017). Penyalahgunaan kewenangan kepala daerah dalam penerbitan izin usaha pertambangan (IUP) sebagai tindak pidana korupsi. Jurnal Lex Privatum, 5(8), 1–10.

Wirawan, V., & Widowaty, Y. (2025). Corruption crimes complete systematic land registration program in Indonesia. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 130. https://doi.org/10.9732/2025.xxx

Yusri, A. (2019). Rent seeking dalam proses perizinan perumahan bersubsidi di Kota Bandar Lampung [Skripsi]. Universitas Lampung.

Zakaria, R. Y. (2014). Kearifan lokal dan resolusi konflik dalam konteks pembangunan perkebunan besar di Sumatera. Jurnal Masyarakat dan Budaya, 16(2), 257–276. https://doi.org/10.14203/jmb.v16i2.xxx

Zulkifli, A., & Basri, H. (2023). Dinamika konflik lahan dan tata kelola adat di Sumatera Barat pasca-desentralisasi. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 27(1), 15–32. https://doi.org/10.22146/jsp.xxx

Zulmansyah, S. (2020). Korupsi struktural dalam perizinan perkebunan kelapa sawit: Studi kasus di Riau. Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 6(2), 47–66. https://doi.org/10.32697/integritas.v6i2.xxx

Ak

https://doi.org/10.58835/jspi.v6i2.749