

BAB V

REFLEKSI PENELITIAN

Tata kelola sumber daya alam adalah proses pengambilan keputusan yang dipengaruhi oleh berbagai elemen seperti norma sosial, politik, teknologi, hingga bentuk dan sistem suatu negara. Tujuannya adalah menjaga keseimbangan antara kebutuhan manusia dan melindungi lingkungan. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya alam berbasis menjaga keseimbangan lingkungan seperti *Sustainable Development Goals* (SDGs) semakin populer di era sekarang.

Pada negara berkembang, isu-isu tata kelola sumber daya alam masih bergelut pada isu kesetaraan, akses sumber daya, masyarakat adat, hingga hubungan daerah dan pemerintah pusat. Semua isu-isu ini memiliki tujuan yang sama, yaitu mencapai tata kelola yang efektif dan efisien. Sehingga isu tata kelola sumber daya alam banyak mengundang ketertarikan para sarjana membincangkannya karena dampak yang ditimbulkan di berbagai dimensi seperti lingkungan, kesehatan, sosial, hukum, ekonomi dan politik. Isu-isu ini terjadi di semua negara termasuk di Indonesia.

Di Indonesia otoritas pengelola sumber daya alam adalah negara, dalam hal ini adalah pemerintah pusat. Dinamika pengelolaan SDA di Indonesia punya sejarah yang panjang seperti era orde baru dan orde lama yang tersentralistik. Pada era pasca reformasi sempat di berikan pengelolaan kepada pemerintah daerah (desentralisasi), namun sejak tahun 2020 pengelolaan SDA kembali dikelola oleh pemerintah pusat (sentralistik) yang ditandai oleh lahirnya UU Cipta Kerja. Namun, di beberapa daerah yang memiliki status otonomi khusus (desentralisasi asimetris),

pengelolaan sumber daya alam masih menjadi kewenangan daerah, seperti Papua, Yogyakarta dan Aceh.

Desentralisasi sumber daya alam di Aceh diwarnai latar belakang konflik antara pemerintah pusat dengan masyarakat Aceh yang menuntut merdeka dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk mengakomodasi tuntutan tersebut, berbagai jalan damai di tempuh untuk menghindari disintegrasi bangsa. Tsunami merupakan momentum penting yang membuat kedua belah pihak berdamai di Helsinki, Finlandia. Salah satu poin penting dari nota kesepahaman (Memorandum of Understanding) di Helsinki adalah diberikannya kewenangan Aceh mengelola sumber daya alamnya. Hal-hal yang telah dicapai kemudian di implementasikan dalam regulasi positif Indonesia yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

Pemberian kewenangan mengelola sumber daya alam kepada Aceh dalam kerangka desentralisasi asimetris bukan akhir dari masalah. Justru menjadi awal dari masalah baru dalam hubungan antara pemerintah pusat dan Aceh. Karena dalam praktik implementasinya sering menimbulkan hubungan yang tidak harmonis. Perbedaan penafsiran terhadap kewenangan dan tumpang tindih regulasi telah menjadi penyebab signifikan dari tidak harmonisnya hubungan pemerintah pusat dan Aceh.

Konflik Multi-level pemerintahan terjadi karena pemerintah pusat berupaya mempertahankan pengaruhnya dalam tata kelola dan menginginkan pengelolaan sumber daya alam di tarik ke pusat (sentralistik). Sedangkan Pemerintah Aceh berupaya mempertahankan kewenangan yang telah dimilikinya.

Pemerintah pusat dengan ide sentralistis menawarkan efisiensi dan transparansi perizinan dengan pendekatan digitalisasi data. Pemerintah pusat memperkenalkan aplikasi OSS (*Online Single Submission*) dan MODI (Mineral One Data Indonesia). Sistem berbasis digital ini memangkas administrasi konvensional dan memberikan kesempatan kepada publik untuk mengakses data-data sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas publik. Namun Pemerintah Aceh dengan desentralisasi asimetris masih menggunakan administrasi manual seperti di sektor perikanan, perkebunan, kehutanan, sedangkan Minerba sudah menerapkan sistem digital perizinan, namun publik tidak bisa mengakses data-datanya.

Apabila meninjau dari temuan-temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa tata kelola sumber daya alam di Aceh tidak hanya melibatkan pemerintah pusat dan Pemerintah Aceh. Namun juga terlibat kelompok-kelompok kepentingan (*stakeholder*) lainnya, yaitu swasta (lokal, nasional, internasional), masyarakat, CSO, Akademisi, eks kombatan GAM, dan elite politik nasional. Hal ini memanifestasikan kekuasaan yang kompleks, di mana keputusan kebijakan tidak sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah pusat dan daerah, tetapi juga melibatkan jejaring informal yang mempengaruhi kebijakan di tingkat lokal dan nasional.

Temuan penting pada isu *stakeholder* dalam tata kelola dalam konteks desentralisasi asimetris adalah partisipasi atau keterlibatan dalam pengambilan keputusan kebijakan. Pemerintah pusat menggunakan instrumen regulasi untuk menggerus kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah Aceh, tanpa melibatkan Aceh dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan Pemerintah Aceh menggunakan pendekatan struktural administratif antar institusi eksekutif

Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat dalam menyelesaikan konflik kewenangan.

Pada tataran lokal, lembaga eksekutif Pemerintah Aceh tidak melibatkan *stakeholder* lokal yang memiliki pengaruh dan kekuasaan signifikan seperti lembaga DPR Aceh, Wali Nanggroe Aceh dan anggota DPR-RI asal Aceh dalam menyelesaikan konflik kewenangan dengan Pemerintah Pusat. Dengan tidak menggunakan pendekatan-pendekatan politik seperti ini, berdampak pada hasil yang tidak sesuai harapan. Sedangkan *stakeholder* di luar struktur pemerintah, seperti CSO, Masyarakat dan akademisi juga tidak dilibatkan dalam upaya menyelesaikan konflik kewenangan. Namun *stakeholder* di luar struktur ini dilibatkan untuk agenda-agenda pemerintah, seperti penyusunan RTRW, AMDAL dan pengelolaan sumber daya berbasis masyarakat.

Dari temuan *stakeholder* di atas menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat dan lembaga internasional memiliki pengaruh terhadap kebijakan tata kelola sumber daya alam di lokal, hal ini sesuai dengan pendapat Gaventa (2006) bahwa setiap kebijakan dipengaruhi oleh kekuasaan yang berasal dari tekanan struktur di atasnya (dimensi level). Sedangkan *stakeholder* yang berada di luar struktur pemerintahan berusaha mempengaruhi kebijakan, *stakeholder* jenis ini berada pada dimensi ruang (*space*) dan bentuk (*form*).

Meninjau historis diberlakukannya otonomi khusus di Aceh yang tidak terlepas dari peran Crisis Management Initiative (CMI) dan tekanan dari Amerika dan Uni Eropa untuk Gerakan Aceh Merdeka dan Republik Indonesia agar berdamai dalam rangka mengatasi krisis kemanusiaan pasca tsunami Aceh tahun

2004. Hal ini mencerminkan dimensi kekuasaan internasional dari dimensi *powercube*. Temuan ini senada dengan pendapat Gaventa (2006) bahwa keterlibatan internasional dapat berasal dari isu di lokal yang mencuri perhatian global yang pada akhirnya mempengaruhi kebijakan nasional. Pengaruh dari dimensi kekuasaan internasional tidak hanya berasal dari institusi negara, tapi juga berasal dari korporasi internasional terutama yang berasal dari Canada, Australia dan Singapura. Korporasi ini mempengaruhi kebijakan nasional dan lokal dengan bekerja sama dengan pengusaha nasional dan lokal, tujuannya adalah memperoleh konsesi lahan tambang di Aceh.

Pada saat proses pelaksanaan kebijakan tata kelola sumber daya alam asimetris di Aceh, pemerintah pusat dengan kekuasaan yang dimilikinya berupaya mempengaruhi kebijakan Aceh dengan instrumen kekuasaan dan regulasi-regulasi yang rumit. Hal ini mencerminkan dimensi level nasional, di mana suatu keputusan kebijakan sering kali mendapatkan intervensi dari satu atau dua struktur yang berada di atasnya.(Gaventa, 2006).

Kekuasaan juga beroperasi pada dimensi ruang (*spaces of power*) untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah pusat dan Pemerintah Aceh. Hal ini ter manifestasikan dari tindakan pengambilan keputusan oleh pemerintah pusat cenderung sepihak (*closed space of power*) tanpa melibatkan Pemerintah Aceh dalam proses pembuatan. Padahal ruang mekanisme konsultasi dan persetujuan dalam proses pembuatan kebijakan telah tersedia, namun ruang ini tidak digunakan oleh pemerintah pusat. Di sisi lain, Pemerintah Aceh mengklaim ruang kekuasaan baru (*claimed spaces of power*) melalui peraturan daerah yang

mengakomodasi kepentingan lokal. Hal ini dilakukan oleh Pemerintah Aceh dalam upayanya melawan hegemoni kekuasaan yang dimiliki pemerintah pusat.

Kebijakan cenderung tertutup (*closed spaces of power*) juga dipraktikkan oleh Pemerintah Aceh dalam pengambilan keputusan strategis mengenai tata kelola sumber daya alam, seperti menyangkut dengan konflik kebijakan dan regulasi dengan pemerintah pusat. Keputusan di ambil tanpa melibatkan *stakeholder* penting lainnya yang berasal dari masyarakat dan Wali Nanggroe yang memiliki *power* yang signifikan untuk berhadapan dengan pemerintah pusat. Sedangkan mitra pemerintahan seperti DPR Aceh dilibatkan dalam kapasitas terbatas. Baik pemerintahan Aceh dan DPR Aceh dalam pengambilan keputusan mengundang (*invited spaces*) *stakeholder* dari unsur masyarakat hanya untuk memenuhi kewajiban administrasi, tanpa melibatkan mereka secara aktif dari penyusunan hingga pengambilan kebijakan.

Oleh karena itu, *stakeholder* masyarakat yang berasal dari elemen CSO, masyarakat sipil dan akademisi mengambil tindakan untuk melibatkan diri (*created spaces*) melalui kerja-kerja advokasi. Bahkan hingga mengambil tindakan untuk melawan (*claimed spaces*) kekuasaan dominan pemerintah dengan melakukan aksi-aksi demonstrasi.

Sedangkan *stakeholder* pengusaha swasta berupaya mempengaruhi kebijakan melalui jalur-jalur tersembunyi (*hidden power*). Dengan kekuatan finansial yang dimiliki, pengusaha mengatur siapa yang bakal duduk di kursi pengambil keputusan melalui menyediakan pendanaan dalam pemilihan kepala daerah (donatur Pilkada), dengan demikian kebijakan akan mudah di intervensi oleh pengusaha. Kekuasaan

seperti ini tidak terlihat oleh publik, namun sangat mempengaruhi hasil dari proses politik dan kebijakan.

Penelitian ini menjadi unik karena adanya peran penting eks kombatan GAM yang mempengaruhi kebijakan tata kelola sumber daya alam melalui jalur-jalur formal seperti memenangkan pemilihan kepala eksekutif dan anggota legislatif, serta penempatan di jabatan strategis di BUMD. Hal ini mencerminkan bahwa eks GAM mempengaruhi kebijakan yang beroperasi di area *hidden power*. Menariknya, eks GAM membawa agenda ideologi nasionalis ke-Aceh-an ke dalam kebijakan-kebijakan Pemerintah Aceh yang mereka kuasai. Pada posisi lain, pemerintah pusat mengusung ideologi nasionalis Indonesia yang sentralistik. Ideologi menjadi elemen dari konflik antar Aceh dan pusat dalam tata kelola sumber daya alam. Ideologi ini membentuk cara pandang pelaksana kebijakan di tingkat nasional dan lokal. Hal ini memanifestasikan bahwa kekuasaan juga beroperasi dalam bentuk *invisible power* yang mempengaruhi tata kelola sumber daya alam.

Kekuasaan mempengaruhi tata kelola paling menonjol dan dapat dilihat dengan kasat mata (*visible power*) adalah kekuasaan pemerintah pusat yang dominan dalam struktur pemerintahan. Dengan instrumen yang dimilikinya seperti regulasi, hierarki, dan otoritas, mampu menarik kewenangan yang telah diberikan kepada pemerintah daerah yang asimetris.

Menariknya dari penelitian ini bahwa praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan pergantian penguasa melalui jalur pemilihan umum dan pejabat administrator mempengaruhi tata kelola sumber daya alam di Aceh. Aspek-aspek

kekuatan yang tidak terlihat ini mempengaruhi dinamika kekuasaan dalam pengambil keputusan antar *stakeholder* yang terlibat, terutama pemerintah lokal.

Refleksi penelitian ini menegaskan kompleksitas tata kelola sumber daya alam berasal dari banyaknya *stakeholder* yang berkepentingan terhadap sumber daya alam (R. J. Grimble et al., 1995; R. Grimble & Wellard, 1997). Hal ini mempengaruhi hubungan pemerintah pusat – daerah (Salwasser, 2004), terutama di daerah yang desentralisasi asimetris seperti Aceh. Sehingga, penelitian ini menghasilkan temuan berbeda dengan penelitian S. Kanju & Shayo (2022), yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dalam konteks desentralisasi berposisi sebagai agen dari pemerintah pusat, pusat diposisikan sebagai tuan politik, bukan mitra administratif. Sedangkan dalam kasus Aceh, pemerintah daerah berposisi sebagai mitra pemerintahan nasional, namun karena kekuasaan nasional sangat dominan dan banyaknya kepentingan, membuat Pemerintah Aceh tidak berdaya menghadapi tekanan dari berbagai sisi. Hasil penelitian ini juga berbeda dengan penelitian Nunan (2018) yang menemukan bahwa kompleksitas tata kelola sumber daya alam berasal dari tumpang-tindih kewenangan antar institusi pemerintah dan terlalu banyak institusi mengurus masalah SDA, sehingga menyebabkan lemahnya koordinasi lintas sektor. Sedangkan dalam temuan peneliti, kompleksitas berasal dari banyaknya kepentingan *stakeholder* yang mempengaruhi keputusan kebijakan.

Pada aspek lain, penelitian ini menguatkan temuan dari Taeihagh & Li (2021) yang menemukan bahwa kebijakan pemerintah pusat mengenai tata kelola sumber daya alam mengalami hambatan implementasi di lokal karena melibatkan dinamika hubungan pusat dan daerah. Penelitian ini juga sejalan dengan Kostka & Nahm

(2017) bahwa sistem sentralisasi dengan memanfaatkan teknologi informasi berdampak positif terhadap transparansi informasi.

5.1. Implikasi Teoretis

Analisis *stakeholder* merupakan sumbangan penting dari John Bryson dalam upaya mendeteksi kelompok-kelompok berkepentingan dalam politik. Teori ini mengakar pada karya (R. E. Freeman, 2010) yang digunakan untuk membedah pihak-pihak berkepentingan terhadap perusahaan. Dari sini terlihat bahwa basis pemikiran *stakeholder* disumbangkan oleh mazhab liberalisme ekonomi. Dalam ilmu politik, basis pemikiran tentang *stakeholder* juga dapat di temui pada pemikiran-pemikiran Dahl & Stinebrickner (1963), Roberts & King (1996), Baumgartner & Jones (2010) dan Sabatier & Jenkins-Smith (1993) yang melihat *stakeholder* dari aspek kepentingan, publik, konstituen, warga negara dan pejabat formal. Dari pemikiran ini terlihat bahwa *stakeholder* berfungsi menggali pihak-pihak berkepentingan pada institusi formal. Seperti kata Bryson bahwa sumber kekuasaan berasal dari regulasi dan hasil pemilihan umum (Bryson, 2004). Ini sekaligus menjadi kelemahan dari teori ini ketika berhadapan dengan *stakeholder* yang informal yang tidak terlihat. Oleh karena itu, *stakeholder* tidak cukup apabila digunakan secara mandiri untuk menjelaskan suatu fenomena politik kekuasaan, tanpa melibatkan teori lain.

Untuk menutupi lubang yang ditinggalkan teori *stakeholder*, peneliti menggunakan *powercube* untuk menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan dari dimensi informal yang tidak terlihat kasat mata. Namun sangat mempengaruhi suatu keputusan kebijakan.

Powercube merupakan sumbangan pemikiran John Gaventa dalam membedah kekuasaan yang sedang beroperasi. Dalam penelitian ini, *powercube* sangat penting membedah dari mana sumber kekuatan yang dimiliki *stakeholder* yang terlibat dalam tata kelola sumber daya alam di Aceh. Sumber tindakan tersebut berasal dari motivasi dan ideologi para *stakeholder*, serta bagaimana mereka berinteraksi saling mempengaruhi suatu proses kebijakan.

Powercube dalam proses kelahirannya di dorong oleh keresahan sarjana Inggris melihat dinamika proses kebijakan pembangunan, terutama di negara berkembang. Dari aspek epistemologi tersebut membentuk cara pandang sarjana melihat kekuasaan. Hal ini berpengaruh pada dimensi-dimensi yang ditawarkan *powercube* sebagai kerangka kerja analisis. Dari dimensi yang ditawarkan, *powercube* lebih tepat digunakan untuk menjelaskan kekuasaan yang sedang terjadi, bukan tentang mempertahankan kekuasaan atau cara memperoleh kekuasaan. Di sini letak kelemahan kerangka kerja *powercube*, ketika berhadapan dengan kompleksnya masalah tata kelola, ketika *stakeholder-stakeholder* berusaha mempertahankan pengaruhnya atau berupaya merebut kekuasaan yang baru.

Dalam konteks tata kelola sumber daya alam di daerah yang menerapkan desentralisasi asimetris, *powercube* menjelaskan bagaimana proses kebijakan di pengaruhi oleh kekuasaan yang beroperasi di berbagai lini kehidupan. Pada bagian ini terdapat beberapa *stakeholder* yang beroperasi pada variabel yang sama, seperti dalam pengamatan terjadi *invisible power* bekerja pada dimensi *hidden power* dan *closed space*. Demikian juga ada *stakeholder* yang beroperasi pada dimensi *invited space* dan *claimed/created* secara bersamaan. Bahkan dimensi *level* lokal dapat

mempengaruhi kebijakan global dan pada akhirnya mempengaruhi kebijakan nasional. Di sini terlihat bahwa *stakeholder* memanfaatkan semua dimensi yang ada untuk mempengaruhi keputusan kebijakan.

Implikasi penting dari temuan penelitian ini terhadap *powercube* bahwa ada dimensi-dimensi lain di luar yang ditawarkan oleh *powercube* (Gaventa, 2006), yang bekerja mempengaruhi keputusan kebijakan, yaitu praktik Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan pergantian kepemimpinan. Pergantian kepemimpinan di sini dapat berupa dalam bentuk melalui pemilihan langsung (pemilu) dan penunjukan pejabat administrator pada institusi pemerintahan. Dua dimensi ini mempengaruhi kebijakan yang beroperasi masing-masing pada ruang *hidden power* dan *closed space power*.

5.2. Implikasi Kebijakan

Implikasi kebijakan dimaksudkan untuk menjelaskan dampak penelitian ini terhadap kebijakan pemerintah dalam tata kelola sumber daya, khususnya di daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Adapun implikasi kebijakan tersebut adalah:

1. Mengingat seringnya terjadi benturan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, penelitian ini mengimplikasikan pentingnya keseimbangan sistem antara pusat dan daerah. Untuk itu penelitian ini menekankan perlunya menggunakan pendekatan dialog dan mediasi untuk mengatasi konflik dalam tata kelola sumber daya alam. Dialog dan mediasi ini harus memanfaatkan dan memperhitungkan semua *stakeholder* yang memiliki kekuasaan dan kepentingan yang berada pada bentuk dan tingkat kekuasaan

untuk mencapai kesepakatan yang berkelanjutan. Singkatnya, penelitian ini mendorong pendekatan dialog dan mediasi untuk menyelesaikan konflik kewenangan.

2. Penggunaan *Powercube* mengimplikasikan bahwa kebijakan yang efektif harus membuka ruang partisipasi terhadap berbagai *stakeholder* di semua lini. Kebijakan yang terlalu didominasi oleh satu kekuatan pemerintah, maka berdampak pada ketidakadilan dan memperparah konflik antara pusat dan daerah. Singkatnya, penelitian ini mempromosikan pendekatan inklusif dalam tata kelola sumber daya alam di daerah, khususnya yang memiliki status desentralisasi asimetris.