

BAB 2

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORITIK

2.1 Kajian Pustaka

Dalam studi tentang konflik kewenangan antara Pemerintah (lokal) Aceh dengan pemerintah RI (pusat), Paul Jacson dan Zoe Scoot, menyatakan bahwa hubungan pemerintah pusat / daerah ditandai dengan kesalahpahaman dan ketidakpercayaan, sering diperumit oleh agenda tersembunyi, terutama bahwa pusat 'diam-diam' merongrong prinsip-prinsip desentralisasi dan memanfaatkan pemerintah regional sebagai alat untuk memperluas kekuasaan mereka daripada menyerahkannya. Misalnya, seringkali institusi tingkat lokal yang telah ada dikurangi kewenangannya menjadi status pelengkap pemerintah pusat. Lebih jauh, akhirnya ketegangan pemerintah pusat-daerah dan hubungan buruk ini dapat dilihat sebagai penyebab utama konflik. (Jackson dan Scott, 2007). Tulisan Jackson dan Scott tersebut dari aspek kurangnya kepercayaan antara daerah kepada pemerintah pusat karena pengalaman konflik senjata yang panjang antara GAM dan TNI dapat digunakan untuk memahami konflik di Aceh.

Terkait dengan hubungan pusat dan pemerintahan lokal tersebut, lebih lanjut, Barron dan Clark (2006) menekankan bahwa dalam hubungan antara Aceh dan pemerintah pusat di Jakarta perlu "mendefinisikan ulang" hubungan center-periphery yang sebagian besar berdasarkan pada ketidaksetaraan dan ketidakpuasan sehingga GAM telah mampu memobilisasi kebencian menuju pusat dan menempa identitas politik yang bertentangan dengan Jakarta (Baron dan Clark, 2006). Kekuatan analisa Barron dan Clark ini terletak pada hubungan yang tidak setara antara pusat dan pemerintah lokal di Aceh. Hal ini sangat terlihat dari catatan perundingan yang dibuat oleh Ketua Juru runding dari Pemerintah Republik Indonesia, Hamid Awaludin, yang

menuliskan pernyataan dari Juru Runding GAM Nur Juli bahwa selama ini hubungan Aceh dengan pemerintah RI selalu dalam posisi yang tidak seimbang, tidak sederajat, bahkan sampai ketika berada di meja perundingan (Awaludin, 2008). Situasi ketidak-seimbangan itu telah dapat diatasi sejak dilakukannya perundingan perdamaian Helsinki tahun 2005, yakni ketika para pihak baik GAM maupun Pemerintah RI menempatkan diri pada posisi yang sederajat tanpa memaksakan satu pun bentuk keputusan yang diambil. Semua atas kesepakatan bersama, sesuai dengan panduan yang diberikan oleh fasilitator yakni Martti Ahtisaari (Awaludin, 2008). Kelemahan penelitian Barron dan Clark ini adalah tidak dapat mengungkap sebab-sebab timbulnya konflik pasca kesepakatan MOU Helsinki yang bersifat kompleks, termasuk konflik politik-paradiplomasi yang lebih spesifik.

Studi yang dilakukan oleh Hasan Basri tentang Aceh menjelaskan bahwa sengketa perebutan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan Aceh, disebabkan oleh tidak tepatnya pilihan pelebagaan yang digunakan dalam mewujudkan MOU Helsinki dalam wilayah hukum NKRI. Menilik dari praktik pemberian kewenangan khusus yang dilakukan oleh negara-negara demokratis Barat seperti Canada dan Spanyol, misalnya, maka kewenangan yang diberikan kepada '*regional government*' itu dicantumkan di dalam konstitusi atau UUD negara tersebut, sehingga menjadi jelas apa saja yang diatur, dan apabila terjadi perselisihan kewenangan maka bisa menggunakan asas '*lex superior dirogat legi inferior*' yang meletakkan konstitusi pada tempat tertinggi yang wajib diacu oleh semua pihak yang berkepentingan. Contoh dari praktik ini dapat ditemui di Catalonia, dimana pemberian '*Self Government*'-nya dicantumkan dalam konstitusi Spanyol tahun 2006 (Hasan Basri, 2014). Pelebagaan kewenangan ini ternyata sangat efektif untuk mengantisipasi perkembangan politik di Catalonia dewasa ini yang secara sepihak melakukan '*Unilateral Declaration of Independent*' atau pernyataan kemerdekaan secara sepihak melepaskan diri dari Spanyol pada 25

Oktober 2017, maka pemerintah Spanyol dapat melakukan tindakan yang legal berdasarkan Konstitusi untuk meredam gerakan separatisme itu.

Pilihan pelembagaan atas kewenangan-kewenangan yang termuat dalam MOU Helsinki ke dalam sebuah peraturan yang lebih rendah daripada UUD, yakni ke dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, akan sangat rawan terjadinya penyimpangan atas klausul-klausul yang disepakati dalam MOU dengan rumusan yang tertuang dalam UU. Hal ini dapat terjadi dengan alasan-alasan antara lain, yakni memang dengan sengaja pemerintah pusat berniat menyimpangi kesepakatan MOU Helsinki (Jiwon, 2014), yang dinilai mengurangi kedaulatan NKRI seperti berubahnya klausul kerjasama luar negeri yang melibatkan Aceh, wajib memperoleh persetujuan DPRA seperti tercantum dalam MOU, kemudian diubah menjadi bersifat konsultatif saja dengan DPRA sedangkan keputusan penuh ada pada pusat; atau adanya penilaian sepihak pemerintah pusat tentang keberadaan lembaga-lembaga yang disepakati dalam MOU, yakni dinilai sudah tidak relevan lagi atau justru membahayakan stake holders di tingkat pusat, sehingga institusi itu tidak kunjung direalisasikan pembentukannya (Kingsbury, 2015 dan Ahtisaari, 2012), sebagaimana disampaikan oleh Gubernur Aceh Zaini Abdullah, bahwa, setidaknya ada tiga butir MoU yang diabaikan oleh Pusat, yakni pembentukan Pengadilan HAM, Pembentukan Komisi Penyelesaian Klaim dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) serta beberapa turunan UUPA dalam bentuk Perpres dan Peraturan Pemerintah. “Kalau turunan UUPA ini tidak turun, maka saya khawatir rakyat Aceh akan bangkit untuk melawan ketidakadilan Pemerintah Pusat. Sejarah mencatat, bahwa setiap ketidakadilan bagi Aceh, rakyatnya akan melawan untuk menjaga harkat dan marwah ke-Acehannya,” ujar Zaini yang mantan Menlu GAM ini (Serambi, 16/8/2014). Kondisi ini menurut Aspinall dapat menjadikan Helsinki Agreement terserap dalam sistem nasional Indonesia yang lebih kokoh dengan menyimpangi apa

yang telah disepakati dalam MOU. Aspinall menyatakan bahwa, *'However, ... the good intentions embodied in the Helsinki MoU have tended to become absorbed and blunted by the dominant national system'* (Aspinall, 2008).

Kritik terhadap penelitian Hasan Basri ini adalah bahwa pilihan pelebagaan MOU dalam bentuk undang-undang yang lebih rendah daripada UUD pada dasarnya tidak menjadi sebab timbulnya konflik pasca perdamaian apabila komitmen untuk melaksanakan poin-poin yang disepakati di dalamnya dilakukan oleh kedua belah pihak. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa dalam kasus yang lain, ketika hasil negosiasi yang berupa pemberian otonomi yang luas diberikan dalam wadah UUD di Spanyol untuk otonomi khusus Catalonia, itu tidak menjamin selesainya konflik. Hal ini terbukti konflik pusat dengan daerah terus berlanjut. Pilihan hukum Pemerintah RI dalam menempatkan otonomi khusus Aceh adalah menganut asas *'lex specialis dirogat legi generale'* yang bermakna bahwa undang-undang yang bersifat khusus lebih kuat daripada undang-undang yang bersifat umum, yakni undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku bagi daerah/provinsi yang selain Aceh (Mukhlis, 2016). Kelebihan dari penerapan asas *'lex specialis'* ini adalah, apabila terjadi kebutuhan hukum untuk menyesuaikannya, maka prosedurnya tidak serumit jika mengubah UUD sehingga ketentuan hukum akan menjadi lebih dinamis terhadap perubahan.

Penelitian tentang konflik atau sengketa kewenangan pasca MOU dilakukan juga oleh Darmansjah dari perspektif ideologis yakni tentang *'term'* atau terma, atau pilihan kata yang digunakan dalam MOU Helsinki yang ditafsirkan berbeda oleh pemerintah Indonesia maupun pihak GAM. Istilah yang diperdebatkan itu tidak lain adalah konsep *'governing Aceh'* yang dipilih dalam MOU, untuk menghindari kata *'Autonomy'* yang ditolak GAM, dan kata *'Self Government'* yang diajukan oleh mediator Marti Ahtisaari dan ditolak oleh Pemerintah RI (Darmansjah, 2013). Secara ideologis pihak GAM mengajukan konsep

'*self determination*' atau penentuan nasib sendiri yang dengan kata lain adalah 'merdeka' lepas dari NKRI, sebagaimana disuarakan dalam Sidang Umum Masyarakat Pejuang Referendum (SU MPR), yang dikomandoi oleh Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA), di Halaman Masjid Raya Banda Aceh dengan dihadiri tidak kurang dari 1,5 juta rakyat Aceh pada tanggal 8 November 1999. Namun, gagasan '*self determination*' ini akhirnya melunak dalam perundingan. Sampai saat ini, makna '*Governing Aceh*' dalam tafsiran pemerintah pusat adalah '*extended Special Autonomy*' (Gani, 2009), sedangkan bagi pemerintahan Aceh ditafsirkan sebagai '*self government*'. Hal ini terbukti dengan adanya qanun Aceh yang mengatur tentang bendera dan lambang Aceh yang masih dipersengketakan dengan pemerintah pusat.

Marti Ahtisaari selaku mediator dan fasilitator negosiasi, yang juga mantan Perdana Menteri Finlandia, mengajukan konsep '*self government*' dengan mereferensikan praktik pemberian kewenangan itu kepada pemeritahan regional di kepulauan Aalan atau Olan, Finlandia, dimana pemerintah lokalnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahannya sendiri, termasuk memiliki bendera sendiri, lagu nasional, dan lambang/symbol pemerintahan regional, kecuali politik luar negeri, moneter/fiskal, dan pertahanan negaranya. Konsep ini ditolak oleh pemerintah RI dengan mendasarkan pada alasan bahwa sistem negara RI bukan federalistik tetapi '*unitary state*' atau negara kesatuan, sehingga konsep ini tidak bisa diterapkan (Basri, 2014 dan Awaludin, 2008). Perdebatan pun tidak bisa dihindarkan, padahal ini barulah topik pertama yang dibicarakan dalam negosiasi Helsinki, maka untuk menghindari *death lock*, kedua belah pihak memilih mengesampingkan kedua istilah itu dan menggunakan istilah '*governing Aceh*'. Upaya menghindari istilah yang dapat menghambat perundingan ini dilakukan oleh kedua belah pihak dengan tujuan yang pasti yakni untuk segera dapat mewujudkan perjanjian damai bagi Aceh (Aspinall, 2005). Tidak dapat dipungkiri bahwa kuatnya spirit untuk menghasilkan perjanjian damai itu sangat dipengaruhi oleh suasana masyarakat Aceh

yang baru saja tertimpa musibah yang sangat dahsyat yakni tsunami pada tanggal 26 Desember 2004 yang menelan korban lebih dari 125.000 jiwa rakyat Aceh. Suasana duka yang amat mendalam ini dan di tengah hiruk pikuknya suasana rekonstruksi Aceh pasca tsunami yang melibatkan 34 negara asing, dan hampir seluruh elemen bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke yang menganggap Rakyat Aceh sebagai saudara sebangsa setanah air, maka situasi itu melunakkan hati para negosiator untuk segera mencapai kesepakatan. Pengaruh tsunami pada pembentukan suasana perundingan dan kebersediaan para pihak untuk kembali ke meja perundingan itu tergambar pada ilustrasi yang disampaikan oleh Edward Aspinall bahwa kerusakan yang dahsyat akibat tsunami mendorong kedua pihak yakni pemerintah RI dan GAM untuk memikirkan kembali posisi mereka dan membuka kembali negosiasi. Lebih lanjut Aspinall menyatakan bahwa secara tiba-tiba tsunami memperbaharui ketertarikan dunia internasional kepada Aceh dan meluaskan kembali kehadiran pihak asing di wilayah Aceh dengan alasan kemanusiaan. Demikian pula pihak GAM melalui Malik Abdullah selaku perdana menteri GAM, beberapa hari setelah tsunami membuat pernyataan yang menggambarkan kesediannya untuk melanjutkan perundingan damai pada 1 Januari 2005;

The tsunami had suddenly renewed international interest in the conflict and greatly expanded the foreign presence in Aceh. The movement's leaders wanted to capitalize on this situation. Hence, a few days after tsunami, Malik Mahmud released a statement not only expressing "our most profound gratitude to the governments of the United States of America, Japan, Australia, European Union, China, ASEAN States, New Zealand, the United Nations Organizations and non-governmental organizations for their prompt and massive aid now pouring into our devastated country" but also announcing that GAM would "welcome any initiative taken by the international

community to turn our unilateral ceasefire into a formal ceasefire agreement with the Indonesian forces” (Aspinal, 2005).

Pengaruh suasana tekanan psikologis bagi para negosiator GAM pasca tsunami terhadap penerimaan konsep ‘*governing Aceh*’ dan bukan ‘*self determination*’ diakui oleh media-media lokal Aceh sebagaimana termuat dalam tulisan Taufik Al Mubarak bahwa MoU Helsinki merupakan sebuah kecelakaan sejarah. Karena MoU Helsinki sudah menutup rapat-rapat pintu dan peluang Aceh untuk merdeka. Ini memang tak sepenuhnya salah para pimpinan GAM di Swedia menerima otonomi dalam kemasan pemerintahan sendiri, sebab, faktor gempa-tsunami serta fokus internasional terhadap kemanusiaan juga begitu menentukan dalam perundingan itu. Hampir mustahil memaksakan ide Aceh Merdeka di tengah bencana dahsyat tersebut, yang tak hanya meluluh-lantakkan Aceh, melainkan merampas banyak nyawa di Aceh (Al Mubarak, 2014).

Kritik terhadap argumen yang diajukan oleh Darmansjah yang berfokus pada belum tuntasnya pembahasan tentang terma atau pilihan kata kunci yang digunakan dalam MOU Helsinki yakni ‘*Governing Aceh*’ yang dimaknai dengan cara yang berbeda oleh pemerintah RI dan pihak GAM sebagai akar penyebab sengketa kewenangan antara pusat dengan pemerintahan Aceh sampai sekarang, adalah, bahwa hasil penelitian ini mengabaikan kesepakatan kunci yang lain yakni tentang keterikatan pihak GAM pada NKRI dan Konstitusi UUD 1945 sebagaimana termaktub dalam MOU Helsinki, bahwa,

‘The parties commit themselves to creating conditions within which the government of the Acehness people can be manifested through a fair and democratic process within the unitary state and constitution of the Republic of Indonesia’.

Jika konsisten dengan makna keterikatan hukum dengan NKRI dan UUD 1945, konsekuensinya adalah akan menafsirkan '*Governing Aceh*' dalam bingkai konsep '*unitary state*' dan bukan '*federate state*' yang terbuka atas pelaksanaan konsep '*self government*' seperti di Finlandia.

Sementara itu, studi yang dilakukan oleh Nurhasim bersama Tim Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tahun 2008, ketika Tim LIPI ini meneliti tentang Transformasi Gerakan Politik GAM, memaparkan bahwa terdapat perbedaan pemaknaan antara elite GAM dengan massa akar rumput mengenai konsep '*Governing Aceh*'. Elite GAM cenderung bisa menerima MOU Helsinki dan melihat bahwa Aceh Pasca MOU Helsinki adalah sebagai masa perjuangan politik GAM dalam menguasai eksekutif dan legislatif. Di lain pihak, massa akar rumput memaknai MOU Helsinki sebagai masa transisi menuju '*Aceh Merdeka*', yang artinya massa GAM di tingkat bawah memaknai '*governing Aceh*' itu sebagai '*self Government*' (Nurhasim, 2008). Maka pada pemilu pertama yang diikuti oleh 6 partai lokal, Partai Aceh menggunakan isu '*self government*' itu untuk meraih dukungan luas di tengah masyarakat. Dan, hasilnya dapat diketahui bersama bahwa Partai Aceh menjadi pemenang pemilu pertama tahun 2009 itu dengan dukungan 38,6% suara pemilih. Memang, GAM memiliki interest yang kuat untuk memenangkan pemilu itu, dan juga berambisi untuk menguasai eksekutif dan parlemen lokal sehingga memiliki kekuatan yang cukup besar untuk mendesak kembali konsep '*self government*' melalui jalur perjuangan politik (Dale, 2009).

Dari penelitian Nurhasim dan Dale ini dapat diketahui bahwa elit Partai Aceh memanfaatkan isu krusial dalam MOU Helsinki yakni '*governing Aceh*' dan '*self government*', menjadi instrument politik untuk memenangkan pemilu, dan ternyata terbukti efektif untuk mendulang suara kemenangan. Bahkan Hasan Basri menyatakan bahwa dalam kampanyenya Partai Aceh menjanjikan bahwa jika Partai Aceh menang pada pemilu 2009, maka ada peluang untuk membentuk pemerintahan '*self government*' di Aceh. Melihat keseriusan elite Partai

Aceh menjadikan '*self government*' menjadi instrumentasi politiknya dalam kampanye, secara otomatis pemerintah pusat menaruh kecurigaan pada elit Partai Aceh dan GAM bahwa mereka masih menyimpan agenda untuk memperjuangkan ide '*merdeka di dalam NKRI*'. Sebagaimana dilansir dalam edisi Serambi Indonesia, pada 4 Agustus 2010, adanya kecurigaan pusat terhadap GAM dan elit partai ini secara eksplisit pernah diungkapkan sendiri oleh Gubernur Aceh dan Ketua DPRA pada pertemuan dengan siswa Sesko TNI di Banda Aceh. Baik Gubernur Irwandi Yusuf maupun Ketua DPRA Hasbi Abdullah pada intinya menyatakan bahwa pemerintah Pusat dan TNI tidak perlu mencurigai integritas dan kesetiaan mantan kombatan GAM terhadap NKRI, bahkan dasar pendirian Partai Aceh pun berdasarkan UUD 1945 (Hasan Basri, 2014).

Kekuatan analisa Nurhasim adalah pada fakta tidak liniernya pemaham antara elit GAM dengan massa pendukung GAM dalam memaknai hasil-hasil perundingan MOU Helsinki, sehingga sangat potensial untuk menimbulkan konflik kewenangan di kemudian hari. Namun, kelemahan penelitian ini tidak dapat mengungkapkan secara jelas sebab ketidak-linieran komunikasi tersebut, sehingga terdapat penjelasan yang terputus atau tidak lengkap dari penelitian ini. Eksplorasi tentang apakah para mantan kombatan GAM ada keengganan untuk mengakui bahwa GAM telah melunakkan sikapnya dalam perundingan Helsinki dengan mengganti cita-cita '*Aceh merdeka*' yang mereka suarakan selama ini, dengan menerima konsep '*governing Aceh*', menjadi sangat penting untuk diteliti lebih lanjut.

Selain itu, Damien Kingsbury (2015) selaku advisor bagi delegasi GAM dalam perundingan Helsinki menyatakan bahwa sumber konflik pasca MOU Helsinki di Aceh adalah kekecewaan (*grievance*), yang memainkan peran cukup besar dalam konflik intra-negara, terutama di mana etnis minoritas atau identitas diri lainnya menjadi kelompok yang merasa terpinggirkan, tersisih, atau menjadi korban. Penghancuran kesepakatan atau '*a hurting stalemate*', yakni melukai

kesepakatan ketika para pihak merasa bahwa biaya untuk mempertahankan perdamaian lebih mahal daripada keuntungan yang akan dicapai, misalnya Pemerintah RI tidak segera melaksanakan hasil-hasil kesepakatan secara penuh, maka ini akan menimbulkan kekecewaan pada pihak GAM (Kingsbury, 2015). Sederetan kesepakatan dalam MOU Helsinki yang belum direalisasikan oleh Pemerintah Pusat antara lain; pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi (TRC), pembentukan komisi yang menangani pelanggaran hak Asasi Manusia (HAM) di Aceh selama konflik, kewenangan Aceh untuk mengontrol pelabuhan laut dan udara, pemberian kompensasi kepada para korban dan terdampak selama masa konflik secara merata dan adil.

Kekuatan analisa Kingsbury selaku advisor para juru runding GAM ini terletak pada adanya *'warning'* atau *'alert'* bahwa MOU Helsinki apabila tidak dilaksanakan dengan penuh komitmen oleh pemerintah pusat akan potensial menimbulkan konflik baru setelahnya di Aceh. Namun, kelemahannya adalah bahwa penjelasan riset Kingsbury ini bersifat umum, tidak memberikan solusi yang bersifat spesifik atas realitas konflik politik-paradiplomasi yang sedang dihadapi antara Pemerintah Aceh dengan RI, meskipun beberapa klausul dalam MOU memuat kewenangan paradiplomasi bagi Pemerintahan Aceh.

Lebih jauh, Edward Aspinal berupaya menggali akar penyebab konflik antara Aceh dengan Pemerintah RI melalui penelusuran sejarah Aceh, baik masa kolonial maupun pasca kemerdekaan RI 1945. Dalam analisisnya Aspinal menyatakan bahwa identitas kultural Aceh yang berbeda dengan masyarakat Indonesia pada umumnya dengan latar belakang sejarah dan ikatan ke-Islamannya, memunculkan ekspresi tuntutan daerah untuk memperoleh pengakuan akan eksistensinya. Kemunculan GAM dan sebelumnya gerakan *'Darul Islam'*, mengartikulasikan keinginan itu. Pasca kesepakatan MOU Helsinki, identitas kultural ini akan tetap ada kontinuitas untuk dipertahankan, dan

jika ada upaya dari Pemerintah RI untuk melemahkannya, justru akan menimbulkan konflik baru (Aspinall, 2009).

Kekuatan analisis Aspinall adalah pada eksplorasi identitas masyarakat Aceh yang menjadi energi abadi untuk terus menyatakan dirinya ke permukaan sejak jaman kolonial sampai saat ini. Jika dikomparasikan dengan pemikiran Wendt (1995) tentang identitas, maka pernyataan Aspinall tersebut tampak linieritasnya, di mana keduanya sama-sama memberi bobot yang besar pada aspek identitas masyarakat. Kelemahan analisa Aspinall ini terdapat pada cara memosisikan identitas menjadi faktor determinan penyebab konflik dengan mengesampingkan aspek-aspek yang lainnya yang bersifat dinamis. Aspek kepentingan dan kondisi ekonomi, aspek dinamika politik internal pemerintahan Aceh yang didominasi para mantan kombatan GAM dan aspek internasional tentang eksistensi struktur organisasi GAM beserta aset-asetnya di luar negeri, tentu sangat penting untuk diteliti karena dapat mempengaruhi situasi hubungan yang harmonis-damai, atau pun konfliktual dengan pemerintah pusat.

Dalam analisis sekaligus laporan yang dikeluarkan oleh *Conflict Management Initiative* (CMI) yang merupakan fasilitator MOU Helsinki, Martti Ahtisaari (2012), menyampaikan bahwa terdapat 28 penyimpangan dan ketidak sesuaian antara MOU Helsinki dengan pelaksanaannya di lapangan, baik karena aturan turunannya yang tidak sesuai atau bahkan memang belum dilaksanakan sama sekali. Hal ini dapat menimbulkan bangkitnya kembali ketidakpercayaan yang dapat memicu konflik pasca perdamaian (Ahtisaari, 2012). Sinyal kemungkinan terjadinya konflik akibat pelaksanaan MOU yang tidak sesuai dengan yang diharapkan ini, memang sangat mungkin terjadi. Kekuatan pada analisis Ahtisaari ini terletak pada otoritasnya selaku aktor dalam perundingan damai antara GAM dengan Pemerintah RI, serta besarnya kekuatan moralnya untuk mendorong para pihak untuk mentaati hasil-hasil perundingan. Namun, Ahtisaari secara khusus tidak menjelaskan tentang politik-paradiplomasi yang merupakan

pelaksanaan dari MOU Helsinki yang kemudian menjadi permasalahan antara Aceh dengan Jakarta.

Dalam kerangka pemeliharaan perdamaian pasca konflik itu, Lambourne (2003) dalam Teori *Peacebuilding*, menyatakan bahwa keadilan dan rekonsiliasi adalah tujuan penting yang harus ada dalam proses dan mekanisme peacebuilding pasca-konflik yang berhasil, terutama setelah genosida. Ini menunjukkan pentingnya rekonsiliasi sebagai sarana penyelesaian konflik dan transformasi. Lebih lanjut, dinyatakan bahwa perjanjian damai yang mentolerir para penjahat perang untuk berbagi kekuasaan dengan korban mereka, atau orang-orang yang selamat dari kekerasan mereka, akan dianggap sebagai ‘perdamaian yang tidak adil’ dan karenanya merusak stabilitas dan rekonsiliasi (Lambourne, 2003). Kekuatan pendapat Lambourne ini terletak pada tumpuan gagasan tentang pentingnya penegakkan keadilan pasca konflik sebagai bagian dari pemeliharaan perdamaian itu sendiri. Artinya, dalam konteks perdamaian di Aceh, adanya beberapa institusi yang menjadi instrumen penegakkan keadilan seperti Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Pengadilan Hak Asasi Manusi di Aceh yang belum terrealisir akan dapat menyebabkan munculnya konflik baru setelah perdamaian. Kelemahan dari analisa Lambourne ini adalah mengesampingkan adanya faktor latent dalam sebuah konflik sosial yang berupa alasan ideologis yang berkontribusi dalam memunculkan sebuah konflik baru.

Dalam studi yang dilakukan oleh Suh, Jiwon (2015), penyebab lain munculnya konflik Aceh dengan pemerintah pusat setelah MoU Helsinkin adalah adanya isu-isu lain yang dilihat sebagai kebijakan preemptif atau ‘*preemptive policies*’, antara lain komisi kebenaran dan rekonsiliasi (TRC) dan pengadilan hak asasi manusia untuk Aceh. Hingga saat ini, tidak ada institusi yang didirikan. Suh Jiwon mengatakan bahwa;

“Preemptive policies mean policies adopted by reluctant transitional leaders in the face of worse alternatives

without the intention to fully implement the adopted policies. When leaders believe that the costs of external pressure, such as international courts or threats of aid cut, are higher than the cost of introducing transitional justice mechanisms, they are likely to adopt some mechanism, such as truth commissions, trials, or a combination of the two” (Jiwon, 2015)

Kebijakan preemptif dapat diartikan sebagai kebijakan yang rumit dari Pemerintah Indonesia kepada masyarakat Aceh. Kimura Ehito menunjukkan bahwa, elit Indonesia secara sistematis menghambat norma global tentang hak asasi manusia untuk dijalankan di negara ini (Kimura Ehito 2015). Tidak menutup kemungkinan bahwa, isu kewenangan paradiplomasi yang terdapat dalam MoU Helsinki itu pun termasuk di dalam kategori kebijakan ‘preemptive’ ini sehingga tidak akan diberikan secara leluasa oleh pemerintah pusat.

Kelemahan analisis Suh Jiwon maupun Ehito tersebut terdapat pada adanya ‘pre asumsi’ tentang perilaku pemerintah pusat yang ‘dengan sengaja’ akan mengingkari kesepakatan MOU Helsinki atau kebijakan-kebijakan lainnya yang diperuntukkan bagi Aceh. Secara empiris membuktikan ‘pre asumsi’ semacam ini sangat sulit dalam penelitian ilmiah, maka kesimpulan Suh Jiwon dan Ehito di atas menyisakan dugaan yang harus diverifikasi lebih lanjut. Kelemahan berikutnya dari penelitian Jiwon ini adalah meletakkan sumber konflik itu yakni ketidak-sungguhan dalam melaksanakan MOU helsinki atau pun kebijakan-kebijakan yang lainnya itu hanya pada satu pihak saja yakni Pemerintah RI, dengan mengabaikan kemungkinan yang sama dari pihak Pemerintahan Aceh yang didukung oleh GAM.

Secara komparatif, studi tentang konflik paradiplomasi telah dilakukan di Eropa oleh beberapa ilmuan antara lain David Crikemans (2009), Noe Cornago (2016) dan Lohmar (2015). Menurut penelitian yang dilakukan oleh David Crikemans menunjukkan bahwa di Negara-

negara maju, hubungan pusat dan daerah dalam ‘share’ kedaulatan di bidang hubungan internasional ini ada 2 (dua) kecenderungan, yakni ada yang bersifat kooperatif dan ada pula yang konfliktual. Paradiplomasi yang dipraktekkan oleh Flanders, Wallonia, dan Bavaria cenderung kooperatif dengan pemerintah pusat, meski masih ada kesan kompetitif, sedangkan interaksi luar negeri yang dilaksanakan oleh Scotland dan Catalonia cenderung konfliktual. Ada 4 (empat) faktor yang dapat mengenai sebab terjadinya kecenderungan konflik atau kooperatifnya antara hubungan pusat dan daerah dalam urusan luar negeri ini, yakni, *pertama*, perbedaan paham politik mayoritas di pemerintahan regional dengan pemerintah pusat akan cenderung untuk konflik, atau sebaliknya, jika kekuatan politik mayoritas di pusat dan di daerah sama, maka akan cenderung kooperatif. *Kedua*, keberadaan para aktifis pergerakan nasionalis (radikal) di daerah akan cenderung menciptakan konflik dengan pemerintah pusat dalam hubungan luar negerinya, atau sebaliknya, ketiadaan para aktifis radikal ini akan di daerah akan mendorong kearah kooperatif. *Ketiga*, pemerintah regional yang memiliki kekuatan ekonomi yang tinggi/kokoh akan cenderung berani untuk berseberangan secara konfliktual dengan pemerintah pusat, atau sebaliknya, pemerintah daerah yang miskin akan sangat diuntungkan dengan berkooperasi dengan pemerintah pusat untuk meminta asistensinya. *Keempat*, keberadaan institusi formal yang melaksanakan fungsi koordinasi dan konsultasi antara pusat dan daerah untuk urusan luar negeri akan berpengaruh terhadap terjadinya hubungan yang konfliktual atau pun koordinatif, meskipun yang terakhir ini tampak tidak konsisten di Eropa (Crikemans, David; 2009).

Kelemahan analisis Crikemans tersebut adalah, jika 4 (empat) faktor yang disampaikan di atas diterapkan untuk meng-konstruksi kasus sengketa politik-paradiplomasi yang terjadi antara pemerintah RI dengan Aceh, maka fenomenanya akan sangat berbeda, yakni, *pertama*, dari sisi ideologis, terdapat kesamaan antara mayoritas masyarakat Indonesia yang muslim dengan masyarakat Aceh, namun, perbedaannya

ada pada sistem hukum syariah yang diberlakukan di Aceh, sedangkan di RI berlaku sistem hukum sekuler campuran (mixed system) antara hukum sekuler dengan religious (Cammack, 2011 dan Tompinsky, 2017). *Kedua*, adanya gerakan nasionalis radikal di Aceh dalam kesepakatan damai MOU telah menurunkan tuntutan yang tidak lagi memperjuangkan kemerdekaan Aceh, namun menurunkan tuntutan menjadi ‘*self government*’ di dalam NKRI (Awaludin, 2008). *Ketiga*, kondisi sosial dan ekonomi Aceh sangat berbeda dengan Catalonia yang merupakan pusat industri dan finansial di Spanyol, maka kondisi ekonomi di Aceh kondisinya berkebalikan, yakni Aceh sebagai daerah dengan tingkat kemiskinan ke-2 secara nasional, setelah Provinsi Nusa Tenggara Timur (BPS, 2017). Sumberdaya alam masih merupakan sumber ekonomi potensial yang belum dikelola dengan efisien dan berdaya guna bagi pemberdayaan masyarakat Aceh. *Keempat*, ada kemiripan dengan kasus di Eropa (Catalonia dan Flander) dimana keberadaan institusi formal di tingkat pusat yang lemah dalam menjembatani kepentingan antara Jakarta dan Aceh. Dengan kondisi yang berbeda seperti itu, tentu analisis Crikemans ini tidak bisa diterapkan untuk mengeksplorasi alasan terjadinya konflik politik-paradiplomasi di Aceh.

Penelitian Noe Cornago melihat bahwa beberapa pemerintah regional (substates) melakukan aktifitas paradiplomasi melampaui kewenangan yang diberikan oleh konstitusi negara mereka, antara lain yang terjadi di Catalonia, Irlandia-UK sebelum referendum dan Quibeck-Canada sebelum referendum. Aktifitas ini dapat dipandang sebagai paradiplomasi yang ‘tidak normal’ sehingga menimbulkan konflik dengan pemerintah pusat (Cornago, 2010). Kajian Cornago ini lebih menitik beratkan pada ketidak-sesuaian antara kewenangan yang ada dalam konstitusi negara dengan praktik paradiplomasi yang dilakukan oleh pemerintahan regional tersebut sebagai sebab dari konflik paradiplomasi. Namun, penelitian ini tidak mengkaji sebab

mendasar mengapa terjadi penyimpangan aktifitas paradiplomasi yang menyimpang dengan ketentuan konstitusi dimaksud.

Fenomena yang terjadi di Aceh tersebut, menurut Davina Cooper (1996) dalam *'Theory of Institutional Disobedience'*, dinyatakan bahwa, perlawanan dan pembangkangan oleh pemerintah regional yang ditunjukkan oleh sikap tegas parlemen daerah tersebut, didorong oleh 3 alasan, yakni, (1) bertujuan untuk mengabaikan hukum nasional yang baru, dengan tanpa mempedulikan apakah aksinya itu diijinkan oleh pusat atau pun tidak; (2) memaksa pemerintah pusat untuk segera merespon aspirasi original yang muncul dari pemerintah regional, melalui aksi-aksi non-kooperatif itu; dan (3) pemerintah regional berpendirian bahwa aksi *'disobedience'* yang mereka lakukan adalah *'sah'* berdasarkan hak-hak yang mereka miliki menurut hukum yang berlaku. Fenomena ini berkaitan erat dengan wacana otonomi regional dan demokrasi lokal, dimana pemerintah regional menggunakan mandat politik elektoral mereka untuk menentang pemerintah pusat dalam memberlakukan hukum yang merugikan secara lokal (Cooper, 1996). Perspektif Cooper ini dapat membantu untuk menjelaskan alasan perilaku atau *'behavior'* yang dilakukan oleh pemerintah regional dalam melakukan pembangkangan terhadap pemerintah pusat, namun tidak dapat menjelaskan alasan substantif dari pembangkangan itu sendiri, seperti mengapa harus membangkang atau *'disobedience'*?, atau apa substansi hukum nasional yang diabaikan?, atau pun legalitas apa yang dipakai oleh pemerintah regional sehingga *'disobedience'* itu menjadi *'sah'*? Semua itu belum tergambarkan jawabannya dalam teori Cooper ini.

Di sisi lain, konflik antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintah Indonesia terkait dengan pembentukan Lembaga Wali Nanggroe yang merupakan ciri khas identitas masyarakat Aceh ini, jika dilihat dari pandangan Axel Honneth dalam *Recognition Theory*, disebabkan oleh tidak adanya pengakuan atau rekognisi yang penuh atau *'proper'* dari pemerintah pusat atas identitas suatu masyarakat yang

telah terbentuk dalam sejarah panjang kehidupannya (Honneth, 1995). Honneth melihat bahwa sisi dalam dari sebuah konflik sosial selalu mengacu pada *'the struggle for recognition'*. Recognisi atau pengakuan dalam teori Honneth ini dimaknai sebagai *'the granting of a certain status'*, atau perolehan status tertentu dalam hubungan sosial maupun hubungan antara kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat yang lain atau pun negara, dalam kaitannya dengan konfrontasi antara kelompok yang berbeda nasionalitas, dan atau etnisnya. Rekognisi menjadi esensial karena dapat menumbuhkan respek (rasa hormat), dan solidaritas, antar kelompok yang bersengketa menggantikan hubungan yang *'disrespect'* dan perlawanan atau *'resistence'*. Dalam konteks inilah Honneth menyatakan bahwa rasa tidak hormat atau *'disrespect'* dan perlawanan itu sebagai *'the moral logic of social conflict'* dengan tanpa mengesampingkan alasan dari kelompok teoritis utilitarianis mengenai *'colective interests'* sebagai penyebab konflik. Pendapat Honneth ini bersifat substantif mengenai mengapa sebuah konflik itu terjadi dalam kaitannya dengan masalah rekognisi identitas, namun dalam kasus konflik Aceh ini, teori Honneth tidak dapat menjelaskan secara spesifik mengapa politik-paradiplomasi Aceh dilekatkan pada Lembaga Wali Nanggroe (LWN) yang merupakan identitas kultural Bangsa Aceh.

Dalam studi tentang sengketa konflik paradiplomasi yang dilakukan oleh Lohmar yang terjadi antara pemerintahan Otonom Catalonia dengan Pemerintah Spanyol, Lohmar membuktikan bahwa pemerintahan Catalonia menjadikan kewenangan paradiplomasi sebagai instrument untuk memperoleh dukungan luar negeri atas upaya-upaya pemerintahan mayoritas di catalonia untuk melakukan pemisahan diri dari Spanyol (Lohmar, 2015). Dan hal itu terbukti setelah Catalonia mendeklarasikan kemerdekaannya pada tanggal 25 Oktober 2017, seluruh perwakilan Catalonia di Luar negeri ditutup oleh Perdana menteri Spanyol, Rajoy, karena kantor-kantor perwakilan ini melakukan upaya-upaya mencari dukungan kemerdekaan bagi Catalonia.

Kekuatan penelitian Lohmar tersebut terletak pada kejelasan eksplorasinya bahwa paradiplomasi Catalonia dijadikan instrument untuk memperoleh dukungan dan jaringan secara internasional bagi perjuangan Catalonia merdeka. Namun, kelemahan atau keterbatasan penjelasannya adalah tidak mampu menjelaskan alasan mengapa terjadi konflik politik-paradiplomasi antara Catalonia dan Spanyol.

Dari kajian pustaka di atas, penelitian disertasi ini mengisi ruang kosong yang belum pernah dibahas oleh para peneliti sebelumnya, yakni meneliti tentang sebab terjadi konflik politik-paradiplomasi antara pemerintah regional (Aceh) dengan Pusat. Penelitian ini dapat dipandang sebagai kelanjutan penelitian Lohmar tersebut, dengan kasus yang berbeda fokus dan tempat penelitiannya. Fokus penelitian Lohmar adalah pada pembuktian adanya ‘instrumentasi’ aktifitas paradiplomasi bagi gerakan kemerdekaan Catalonia, sedangkan fokus kajian penelitian disertasi ini adalah konflik politik-paradiplomasi, dengan mengeksplorasi alasan-alasan mengapa Pemerintahan Aceh menetapkan keputusan politik-paradiplomasinya yang bertentangan dengan pemerintah pusat.

Secara sistematis, disajikan ringkasan kajian pustaka sebagaimana dalam tabel dibawah ini

Tabel 2.1: Ringkasan Kajian Pustaka (halaman selanjutnya)

Ringkasan Kajian Pustaka

No.	Pakar	Sumber	Pokok Kajian
1	Paul Jackson dan Scott	Paul Jackson and Zoe Scott (2007), ' <i>Local Government in Post Conflict Environment</i> ', UNDP, Oslo Development Centre. UN Report-Commissioned Paper	Konflik antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat disebabkan oleh buruknya kualitas hubungan dengan alasan, pertama, kepercayaan dan hubungan timbal balik cenderung sangat kurang; kedua, pemerintahan pusat yang lemah sehingga membuat frustrasi pemerintah daerah (LG); dan, ketiga, ketegangan yang bersumber pada masalah keuangan sumber daya.
2	P. Barron dan S. Clark	Barron, P. and Clark, S. (2006), ' <i>Decentralizing Inequality? Center-Periphery Relations, Local Governance, and Conflict in Aceh</i> ', Social Development Paper no. 39, Conflict Prevention and Reconstruction Unit, World Bank.	Barron dan Clark mengidentifikasi bahwa dalam hubungan antara Aceh dan pemerintah pusat yang konfliktual perlu mendefinisikan ulang hubungan center-periphery yang dipandang sebagai instrumen untuk memadamkan separatisme di Aceh. Besarnya rasa ketidaksetaraan dan ketidakpuasan menjadikan GAM memiliki energi untuk memobilisasi kebencian kepada pemerintah pusat dan menguatkan identitas politik ke-Acheh-annya yang berlawanan dengan semangat pemerintah pusat.

3	Hasan Basri	Basri, Hasan, (2014), <i>'Konflik Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat Pasca MOU Helsinki; Self Government'</i> , Jurnal Politika, Vol. 5, Nomor 1, 2014	Sengketa kewenangan terjadi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Aceh disebabkan oleh pilihan kelembagaan/ institusionalisasi kewenangan yang disepakati dalam MOU Helsinki yang tidak tepat yakni dalam bentuk undang-undang, dan bukan dalam UUD 1945-amandemen.
4	Djumala Darmansjah	Djumala Darmansjah, (2013), <i>'Soft Power untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi'</i> , Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.	Sengketa pasca MOU disebabkan oleh tidak tuntasnya pembahasan terma 'kunci' yakni <i>'Governing Aceh'</i> , dalam perundingan (Negotiation process) sehingga masing-masing memiliki penafsiran yang berbeda setelah persetujuan ditandatangani.
5	Moch. Nurhasim dkk	Nurhasim, Moch. Dkk, (2008), <i>'Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka'</i> , LIPI, Jakarta	Partai lokal memainkan isu krusial dalam MOU yakni <i>'Self Government'</i> , dijadikan isu kampanye untuk meraih dukungan publik dalam pemilu (Instrumentasi), yang dapat memicu konflik dengan pusat.

No.	Pakar	Sumber	Pokok Kajian
6	Damien Kingsburry	Kingsbury, Damien, (2015), <i>'Timing and Sequencing Peace in Aceh'</i> , Center for Research on Peace and Development (CRPD), KU, Leuven, Belgium.	Sumber konflik pasca MOU di Aceh adalah kekecewaan (<i>grievance</i>), memainkan peran yang cukup besar dalam konflik intra-negara, terutama di mana etnis minoritas atau identitas diri lainnya merasa terpinggirkan, tersisih, atau menjadi korban, misalnya Pemerintah RI tidak segera melaksanakan hasil-hasil kesepakatan secara penuh, maka ini akan menimbulkan kekecewaan pada pihak GAM.
7	Suh Jiwon	Suh, Jiwon. (2015). <i>'Preemptive Transitional Justice Policies in Aceh, Indonesia'</i> , Southeast Asian Studies, Vol. 4, No. 1, April 2015, pp. 95-124. http://englishkyo.to-seas.org/2015/04/vol-4-no-1-suh/	Konflik Pemerintah Aceh dengan Pemerintah pusat pasca MOU dapat terjadi karena adanya kebijakan yang bersifat <i>'preemptif,'</i> yakni kebijakan yang memang sejak awal sengaja tidak diniatkan oleh pemerintah pusat untuk dilaksanakan secara sungguh-sungguh di lapangan, misalnya tentang hak asasi para korban konflik Aceh, pembentukan komisi kebenaran dan

			rekonsiliasi, dan pengadilan HAM yang semuanya belum ada yang direalisasikan oleh Pusat. MOU sebagai instrument perdamaian saja.
8	Edward Aspinall	Aspinall, Edward, (2009), <i>'Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh Indonesia'</i> , Stanford/ Palo Alto, California, Stanford University Press.	Identitas kultural Aceh yang berbeda dengan masyarakat Indonesia pada umumnya dengan latar belakang sejarah dan ikatan ke-Islamannya, memunculkan ekspresi tuntutan daerah untuk memperoleh pengakuan akan eksistensinya. Kemunculan GAM dan sebelumnya gerakan 'Darul Islam', mengartikulasikan keinginan itu. Pasca kesepakatan MOU, jika ada upaya dari Pemerintah RI untuk melemahkan identitas itu, justru akan menimbulkan konflik baru.
9	Martti Ahtisaari	Ahtisaari, M. (2012). Aceh Peace Process Follow Up Project (Rep. No. Final). Finland: Crisis Management	Komitment untuk melaksanakan poin-poin dalam MOU sangat prinsipil dalam memelihara perdamaian. Adanya belasan penyimpangan dan poin-poin yang belum terealisasikan oleh

		Initiative. Retrieved April, 2016, from http://cmi.fi/wp-content/uploads/2016/04/aceh_report5_web.pdf	Pemerintah RI dapat menimbulkan konflik baru pasca perdamaian.
10	David Crikemans	Crikemans, David, (2008), 'Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?', hal. 34, University of Anwerp and Flemish Centre for International Policy, Belgium	Kewenangan melakukan paradiplomasi dapat berbentuk hubungan yang bersifat kooperatif atau pun konfliktual dengan pemerintah pusat. Hal ini tergantung pada konstruksi sosial, ekonomi dan politik yang ada di wilayah pemerintah regional. Adanya kelompok radikal nasionalis akan memicu hubungan itu bersifat konfliktual.
11	Noe Cornago	Cornago, Noe (2010), On the Normalization of Sub-State Diplomacy, The Hague Journal of Diplomacy 5(1-2):11-36. DOI:10.1163/18	Kajian Cornago ini lebih menitik beratkan pada ketidak-sesuaian antara kewenangan yang ada dalam konstitusi negara dengan praktik paradiplomasi yang dilakukan oleh pemerintahan regional tersebut sebagai sebab dari konflik paradiplomasi.

		71191x-05010102	
12	Wendy Lambourne	Lambourne, W. (2003). Post-Conflict Peacebuilding: Meeting Human Needs for Justice and Reconciliation. <i>Journal of Peace, Conflict and Development</i> ,(4) . doi:10.7246/pcd.0404	Dalam Teori Peacebuilding, dinyatakan bahwa keadilan dan rekonsiliasi adalah tujuan penting yang harus ada dalam proses dan mekanisme peacebuilding pasca-konflik yang berhasil, terutama setelah genosida. Perjanjian damai yang mentolerir para penjahat perang untuk berbagi kekuasaan dengan korban mereka, atau orang-orang yang selamat dari kekerasan mereka, akan dianggap sebagai 'perdamaian yang tidak adil' dan karenanya merusak stabilitas dan rekonsiliasi sehingga dapat memunculkan konflik baru pasca perdamaian.
13	Ramon Lohmar	Lohmar, Ramon, Sainz de Vicuña. (2015). <i>Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty</i> .	Sengketa Paradiplomasi antara pemerintah regional dengan pemerintah pusat terjadi karena pemerintah otonom memanfaatkan paradiplomasi sebagai instrumen untuk mendukung upaya-upaya mencapai

		Leiden University, Netherland	kemerdekaan, dengan studi kasus Pelaksanaan Kewenangan Paradiplomasi Pemerintahan Otonom Catalonia, Spanyol.
14	Davina Cooper	Cooper, D. (1996). Institutional illegality and disobedience: Local government narratives. Oxford Journal of Legal Studies, 16(2), 255–274. https://doi.org/10.1093/ojls/16.2.255	<i>'Theory of Institutional Disobedience'</i> , dinyatakan bahwa, perlawanan dan pembangkangan oleh pemerintah regional yang ditunjukkan oleh sikap tegas parlemen daerah tersebut, didorong oleh 3 alasan, yakni, (1) bertujuan untuk mengabaikan hukum nasional yang baru, dengan tanpa mempedulikan apakah aksinya itu diijinkan oleh pusat atau pun tidak; (2) memaksa pemerintah pusat untuk segera merespon aspirasi original yang muncul dari pemerintah regional, melalui aksi-aksi non-kooperatif itu; dan (3) pemerintah regional berpendirian bahwa aksi <i>'disobedience'</i> yang mereka lakukan adalah <i>'sah'</i> berdasarkan hak-hak yang mereka miliki menurut hukum yang berlaku.

15	Axel Honneth	Honneth, A., & Anderson, J. (1995). <i>The struggle for recognition: The moral grammar of social conflicts</i> . Cambridge, MA: Polity Press.	<i>Recognition Theory</i> menyatakan bahwa konflik sosial disebabkan oleh tidak adanya pengakuan atau rekognisi yang penuh atau 'proper' dari pemerintah pusat atas identitas suatu masyarakat yang telah terbentuk dalam sejarah panjang kehidupannya. Rekognisi akan menciptakan 'respect', dan 'solidarity' diantara para pihak yang berbeda identitasnya.

2.2 KERANGKA TEORITIK

Penelitian ini menggunakan 2 teori yang dikombinasikan sebagai rujukan dalam analisisnya. Teori utama dalam penelitian ini adalah teori preferensi politik dari Epstein dan Segal (1996), dan kedua, adalah mengadopsi konsep '*international norm*' dari Alexander Went (1995). Alasan diterapkannya teori preferensi itu adalah sebagai berikut;

1. Kasus yang diteliti dalam research ini merupakan studi kasus yang terkait dengan konflik yang memiliki latar belakang sejarah yang panjang sehingga masing-masing pihak memiliki konstruksi hubungan sosial satu sama lain yang telah terbangun sebelumnya. Dengan sejarah panjang itu pula, maka untuk melacak sebab timbulnya suatu konflik tidak dapat dihentikan hanya dengan melihat sepenggal rangkaian sejarah yang pendek dengan menisbikan kesejarahan sebelumnya. Dari sinilah konstruksi dan preferensi politik yang dimiliki oleh para pelakunya, yakni para elit politik Bangsa Aceh, sangat menentukan pilihan perilaku dan keputusan politik yang mereka ambil.
2. Secara ontologis, penelitian ini mengeksplorasi tentang konflik politik-paradiplomasi yang terjadi antara Pemerintahan Aceh dengan RI. Politik-paradiplomasi didefinisikan sebagai garis kebijakan resmi pemerintah atau pemerintahan daerah dalam bidang paradiplomasi yang akan dilaksanakan dalam bentuk pembuatan aturan maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan negara atau sub negara (pemerintah regional). Dalam studi kasus ini, untuk menjelaskan keputusan Pemerintahan Aceh di bidang politik paradiplomasi yang bersifat konfliktual dengan Pemerintah Pusat, maka penelitian ini menjadikan Teori Preferensi Politik dari Epstein dan Segal (1996) sebagai pisau analisisnya, dengan meneliti 'Ideologi

GAM/Tiroisme' sebagai variable independent-nya. Di sisi lain, keputusan politik-paradiplomasi yang diambil oleh Pemerintahan Aceh memiliki dimensi internasional yang tentu saja berkaitan dengan norma-norma internasional yang berlaku secara global. Untuk membuktikan pengaruh 'international norm' dalam mempengaruhi keputusan Pemerintahan Aceh ini, maka penelitian menjadikan 'norma paradiplomasi' sebagai variable independent baru yang melengkapinya eksplorasi teoritik sebelumnya. Eksplorasi pengaruh norma internasional dalam pengambilan keputusan negara dan sub negara (pemerintah regional) dapat dilacak dalam pemikiran Alexander Wendt (1995). Wendt menyatakan pemikirannya bahwa 'International Norm' akan mempengaruhi perilaku aktor, baik itu 'states' maupun 'substate/non-state actors'. 'Norm' dalam kajian ini adalah 'paradiplomacy' sebagai 'international norm' yang mempengaruhi para elit pemerintahan Aceh dalam mengambil keputusannya.

3. Secara epistemologis, penelitian ini menerapkan *qualitative method*, atau jenis penelitian kualitatif. Pilihan metode ini didasarkan pada pendapat Zorn (2008) bahwa untuk menggali preferensi politik para elit politik dalam mengambil keputusan akan sangat sulit untuk dapat mewawancarai secara langsung, maka sebagaimana penelitian Segal (1992), para peneliti menetapkan metode untuk mencari jejak-jejak media, dokumen, pidato-pidato dan wawancara jurnalistik untuk mengenali preferensi politik para elit politik dalam pemerintahan atau pun partai politik. Demikian pula dengan Alexander Wendt selaku ilmuwan yang sangat berpengaruh dalam teori konstruktifis, ia lebih menekankan eksplanasi dan bukan *verstehen*, namun bukan berarti Wendt tidak menggunakan *verstehen*

(pemahaman). Untuk menganalisis *non-observables* dan penjelasan di tingkat agensi, Wendt sangat menganjurkan pemahaman yang didapat dari analisis historis yang bersifat interpretif dan bukan eksplanasi kausal belaka (Wendt, 1995). Posisi epistemologis Zorn, Segal dan Wendt ini sangat bersesuaian dengan pertanyaan pokok pada penelitian ini yang berusaha menggali alasan mengapa Pemerintahan Aceh mempertahankan keputusan politik-paradiplomasi dalam Qanun Nomor 9 Tahun 2013.

2.2.1 Teori Preferensi Politik dari Epstein dan Segal dengan Variabel Independence ‘Ideologi GAM atau Tiroisme’

Penelitian disertasi ini mengembangkan analisisnya dengan menggunakan Teori Preferensi Politik dari Epstein dan Mershon (1996), yang banyak dikembangkan dalam studi tentang keputusan politik dan pilihan kebijakan dalam pemerintahan, di samping juga untuk meneliti tentang preferensi keputusan hakim dalam pengadilan di Amerika Serikat. *Theory of Political Preferences* ini menjelaskan tentang perilaku elit politik dalam melakukan pilihan-pilihan tindakan dan keputusannya yang mendasarkan pada preferensi tertentu (Epstein & Mershon, 1996). Preferensi politik yang dimaksud dalam riset ini adalah kecenderungan untuk memprioritaskan suatu pilihan perilaku/keputusan politik dengan merujuk pada suatu rasionalitas tertentu yang dilakukan oleh elit politik (Oskarsson, 2004), untuk memaksimalkan hasil dan meminimalkan ongkos dalam mencapai tujuan-tujuan politik tertentu. Secara umum, rasionalitas politik suatu negara memiliki urutan pertama dari *survival*, *security*, *economy/welfare*, *prestige*, dan terakhir *influence* (Warsito, 2017).

Oskarsson (2004) menjelaskan bahwa terdapat 2 (dua) teori preferensi politik yang dominan dalam menganalisis perilaku politik individu maupun kelompok, yakni yang berbasis pada teori sosialisasi

nilai-nilai politik tertentu secara antar generasi, maupun teori preferensi yang mendasarkan analisisnya pada rasionalitas pilihan sesuai dengan pengalaman hidup yang dialami oleh individu masing-masing. Epstein dan Mershon (1996) menyatakan bahwa preferensi politik seseorang dapat digunakan untuk memprediksi perilaku/keputusan politik yang akan diambil pada masa yang akan datang. Dalam penelitian Segal dan kawan-kawan, salah satu preferensi politik para elit politik yang paling berpengaruh adalah preferensi ideologi (Segal, Epstein, Cameron, & Spaeth, 1995). Dalam konteks studi kasus di Aceh ini, preferensi politik para elit politik di Aceh dapat dirujuk pada ideologi politik yang mereka anut selama ini yakni ideologi GAM atau Tiroisme, yang berupa ajaran-ajaran pendiri GAM Tengku Hasan Tiro.

Menurut Zorn (2008), para sarjana telah membangun pendekatan kualitatif maupun kuantitatif untuk mengukur adanya preferensi ideologi dalam suatu keputusan politik untuk mengatasi kesulitan penelitian terkait pengumpulan data tentang preferensi politik seseorang melalui wawancara langsung (kualitatif), atau pun kuisisioner (kuantitatif). Dicontohkan oleh Zorn, bahwa pada penelitian Danelski (1964 dan 1966), untuk mengetahui adanya preferensi ideologi politik pada suatu keputusan, maka Danelski mencermati pidato-pidato tokoh-tokoh yang diamati baik pidato lisan maupun yang terekam dalam media masa, tanpa mewawancarai para elit politik atau aktor-aktor tersebut secara langsung. Para aktor politik akan cenderung menolak untuk diwawancarai terkait motivasi atau preferensi politik yang mereka miliki sebab terkait dengan ‘bagian dalam’ dari dirinya. Demikian pula penelitian Bussiere (1999), yang bersifat lebih spesifik, ketika mencari alasan mengapa Pengadilan Warren menolak mengaitkan hak kesejahteraan sosial sebagai hak konstitusional, dalam pengungkapan preferensi pengambil keputusan yang berbasis ideologi liberal (Zorn & Caldeira, 2008). Bussiere hampir selalu ditolak ketika mengajukan wawancara dengan para aktor pengambil keputusan sehingga untuk memperoleh informasi obyek yang ditelitinya, dia melakukan pencarian

dan pelacakan data melalui jejak media dan dokumen pidato-pidato mereka.

Sebagaimana dinyatakan oleh Segal dan Cover (1989) tentang pentingnya peran ideologi dalam preferensi politik, Hinich dan Munger juga menegaskan bahwa alasan ideologi dapat menjelaskan lebih baik pertimbangan rasional para pelaku politik dalam suasana politik yang masih diwarnai oleh '*movement*' atau pergerakan politik karena akan dapat mengkalkulasikan dukungan dan pergerakan massa atau '*mass movement*' (Hinich & Munger, 1994). Suasana yang diwarnai oleh '*political movement*' ini masih sangat kental di Aceh yang terbaca jelas melalui pernyataan-pernyataan para elit politiknya yang masih sering melontarkan ujaran-ujaran untuk 'menuntut merdeka' apabila tuntutan mereka tidak dipenuhi, misalnya terkait isu bendera maupun realisasi perjanjian damai (MoU Helsinki). Dari pendapat Segal dan Hinich ini, maka peran ideologi, dalam hal ini adalah ideologi politik GAM, sebagai preferensi politik para elit politik dan masyarakat Aceh masih sangat kuat pasca perdamaian.

Oleh karena itu, maka penelitian ini mengajukan faktor ideologi GAM sebagai variabel independen untuk dibuktikan validitasnya sebagai penyebab mengapa pemerintahan Aceh mempertahankan keputusan politik-paradiplomasi yang bersifat konfliktual dengan pemerintah RI. Variabel independen Ideologi GAM ini berupa gagasan, dan cita-cita perjuangan GAM sebagaimana diajarkan oleh Hasan Tiro. Variabel ini muncul, selain dari uraian teoritik di atas, juga karena melihat fakta awal di lapangan bahwa dari sikap resmi partai-partai lokal, LSM-LSM pro GAM di dalam negeri dan luar negeri, serta sayap-sayap organisasi GAM di luar negeri, dan juga kader-kader GAM dalam pemerintahan Aceh masih mengartikulasikan gagasan yang mencerminkan ideologi GAM.

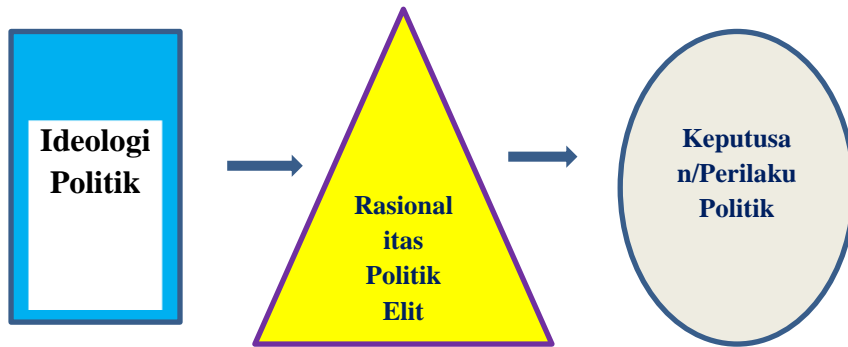
Dalam teorinya, Epstein dan Segal (1996) menjelaskan bahwa ideologi politik dalam mempengaruhi perilaku atau keputusan politik para elit politik adalah dengan terlebih dahulu ideologi politik tersebut

masuk ke dalam pertimbangan rasional para elit. Pertimbangan rasionalitas ini menyajikan pilihan-pilihan politik yang harus diseleksi dan disaring prioritasnya. Pada tahap penyeleksian dan penyaringan pilihan politik inilah pertimbangan yang bersifat 'ideologis' menjadi 'alat ukur' yang menentukan valid atau tidaknya serangkaian pilihan atau keputusan politik yang akan diambil. Perdebatan diantara para aktifis dan elit politik dalam mengambil keputusan selalu diwarnai dan dihadapkan pada pilihan ekstrim antara kutub 'ideologis' dengan 'kutub' pragmatis, yang terkait langsung dengan kondisi riil politik di lapangan. Mencari titik temu dan keberimbangan antara kedua kutub tersebut membutuhkan seni kepemimpinan yang tinggi, dan tidak mustahil menjadi sangat rawan perpecahan secara internal.

Muara dari serangkaian perdebatan dan tarik ulur pertimbangan atau 'rasionalitas' tersebut, yang juga sering dibarengi dengan unjuk kekuatan dari masing-masing kelompok untuk mendesakkan 'rasionalitasnya' masing-masing, adalah suatu keputusan atau pilihan politik tertentu. Jima keputusan itu diambil dengan cara yang akomodatif, maka keputusan politik itu akan didukung oleh semua pihak atau sebahagian besar pihak, namun jika keputusan itu diambil dengan memaksakan pertimbangan dari kelompok tertentu, maka keputusan itu akan rawan menjadi pemicu perpecahan. Lebih jauh, Jost, Federico dan Napier (2009) menjelaskan bahwa jika pertimbangan ideologis ditonjolkan, mengatasi pertimbangan pragmatis, maka sebuah entitas politik akan cenderung solid dalam mendukung keputusan politiknya sebab ideologi politik memiliki fungsi utama sebagai sebuah system untuk menjustifikasi atau membenarkan alat perjuangan atau *'ideology as a system-justifying device'* (Jost, Federico, & Napier, 2009). Bahkan menurut Jost, ideologi dalam fungsi ini dapat dijadikan sebagai alat pemersatu perbedaan yang tajam dari para pengikutnya.

Hubungan ideologi politik dalam mempengaruhi keputusan dan perilaku politik para elit politik menurut Epstein (1996) di atas dapat digambarkan dalam model teoritik sebagai berikut:

Figure 2.1: Alur hubungan Ideologi politik dalam mempengaruhi perilaku/keputusan Politik para elit



Sumber: Epstein dan Segal (1996)

Pada skema di atas, tampak jelas alur bagaimana ‘ideologi politik’ masuk ke dalam pertimbangan ‘rasionalitas’ para elit politik yang mengambil keputusan dalam pemerintahan. Rasionalitas itu sendiri menurut Max Webber dalam bukunya Tulus Warsito (2017), dinyatakan bahwa interpretasi tindakan social dibedakan dam 4 jenis rasionalitas, yakni (1) *Zweckrational*, atau rasionalitas berdasarkan tujuan tertentu, atau dpat disebut sebagai rasional instrumental, yang berhubungan dengan harapan tindakan perilaku pihak lain untuk mencapai tujuan tertentu; (2) *Wertrational*, yakni rasionalitas yang berdasarkan pada nilai keyakinan, seperti etika, agama, yang secara langsung maupun tidak langsung diyakini akan membawa keberhasilan. Dalam konteks Aceh, keyakinan yang dimaksud di sini adalah ideologi GAM atau Tiroisme. (3) Rasionalitas yang bersifat ‘*affectual*’, yang ditentukan oleh pengaruh tertentu dari pelaku, seperti perasaan dan emosi; dan (4) rasionalitas yang bersifat ‘*traditional*’, yakni rasionalitas yang didasarkan pada kebiasaan yang yang sudah lama terbentuk. Webber menambahkan bahwa pada umumnya, pertimbangan rasionalitas merupakan gabungan dari beberapa jenis rasionalitas, namun bentuk pertama dan kedua, merupakan rasionalitas yang paling umum.

Lebih lanjut Tulus Warsito (2017) menjelaskan bahwa inti dari penjelasan teoritik tentang pilihan rasional adalah bahwa pilihan, keyakinan dan tindakan yang diambil oleh pelaku atau aktor itu memiliki hubungan satu sama lain. Suatu tindakan dapat dikatakan rasional apabila tindakan tersebut memiliki hubungan dengan pilihan dan keyakinan yang dapat dibuktikan sebagai tindakan yang paling dapat memuaskan pilihan si pelaku sesuai dengan keyakinannya. Pembuktian dari rasionalitas tindakan aktor ini pun bersifat '*ex ante*' atau sebelum dampaknya terlihat, dan bukan '*ex post*' atau setelah terlihat akibat tindakan itu. Hal ini terkait dengan pertimbangan yang bersifat 'keyakinan'.

Validitas rasionalitas politik yang bersifat '*ex ante*' tersebut memberikan ruang yang luas bagi sebuah keyakinan politik yang bersifat 'ideologis' untuk menjadi dasar pilihan tindakan dan keputusan politik oleh para elit politik. Dalam situasi tertentu atau pada pengambilan keputusan di saat-saat yang sulit, Tulus Warsito (2017) menegaskan bahwa rasionalitas memang dapat berfungsi sebagai alasan pembenar. Rasionalitas sangat diperlukan untuk menjadi dasar mencari jalan keluar yang kreatif dan inovatif di masa sulit, yang membutuhkan 'terobosan baru'. Salah satu terobosan itu adalah 'penyimpangan' terhadap konstitusi, dimana tindakan yang inkonstitusional pun dapat dianggap sebagai rasional, apabila ongkosnya (ongkos politik dan pengorbanan lainnya), dianggap memang sesuai dengan asas efisiensi dan efektifitas. Dalam konteks ini, sikap perlawanan terhadap konstitusi dapat dianggap sebagai pilihan rasional oleh para elit politik dalam memperjuangkan tujuan perjuangannya.

Dalam kasus Aceh, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, ideologi politik yang menjadi dasar rasionalitas dimaksud adalah ideologi GAM atau Tiroisme yang ditanamkan secara sedemikian dalam kepada para pengikutnya yang saat ini berada dalam tampuk kekuasaan politik di Pemerintahan Aceh. Pembuktian ideologi politik GAM sebagai preferensi politik dalam pengambilan keputusan di

Pemerintahan Aceh yang dalam kasus ini adalah keputusan mempertahankan politik-paradiplomasi yang konfliktual dengan pemerintah pusat, menandakan masih berlajutnya ideologi perjuangan GAM dalam pemerintahan Aceh pasca perjanjian damai 2005. Faktor keberlanjutan ideologis Gerakan politik (GAM) dalam pemerintahan Aceh ini menjadi bersifat latent dan menampakkan diri atau terekspresi apabila ada stimulus isu politik dan ekonomi yang menyangkut hubungan masyarakat Aceh dengan pemerintah pusat. Pemahaman masyarakat Aceh mengenai kewenangan pemerintahan Aceh yang lebih luas dari daerah lain di Indonesia, atau bahkan isu ‘Aceh merdeka’, serta isu tentang sumber-sumber kekayaan alam daerah, dan eksplorasi-eksploitasi kekayaannya oleh pemerintah pusat, menjadi pemicu yang efektif untuk memunculkan ekspresi ideologi ini dalam setiap diskusi, baik pembicaraan umum di tengah masyarakat maupun media massa lokal.

Variabel Ideologi GAM ini diindikasikan dengan beberapa indikator, yakni keberadaan struktur GAM di Aceh, Komposisi anggota GAM dalam DPR Aceh, Eksistensi anggota GAM dalam Partai Lokal, Pengaruh GAM dalam birokrasi Pemerintahan Aceh, sikap kelompok kepentingan (ulama dan LSM local) terhadap Qanun Wali Nanggroe, dan kegigihan mempertahankan simbol GAM (Bendera).

2.2.2 Konsep ‘International Norm’ (*Paradiplomatic Norm*) dari Alexander Went

Variabel independent baru yang ditambahkan dalam penelitian ini untuk melengkapi penjelasan teori preferensi dari Epstein dan Segal (1996) adalah variable ‘Norma Paradiplomasi’. Variabel ini diadopsi dari pengeksplorasian pemikiran Alexander Went sebagai seorang konstruktifis (1992, 1995, dan 1999) tentang ‘*international norm*’. Sebagaimana diketahui bahwa pemikiran konstruktifis bukanlah gagasan yang homogen, tetapi terdapat beberapa varian teoritik dan

konseptual sepanjang perkembangannya, baik yang terkait dengan ontologi maupun epistemologinya. Oleh karena itu, pilihan teoritik yang dipakai dalam penelitian ini sebagaimana diajarkan oleh Alexander Wendt di dalam 3 tulisan utamanya, yakni *'Anarchy is What States make of It'* (1992), *'Constructing International Politics'* (1995) dan *'Social Theory of International Politics'* (1999), dan sejumlah tulisan ilmuwan para pendukung gagasan Wendt (Wendt, 1992, 1999). Penegasan ini perlu peneliti lakukan untuk menghindari perdebatan ontologi dan epistemologi dari kalangan para pendukung teori konstruktifisme itu sendiri seperti Nicholas Greenwood Onuf (1989) selaku ilmuwan yang memperkenalkan untuk pertama kali istilah *'constructivism'* (Jackson dan Sorensen, 2006), dan Michael Barnett (2008), Friedrich Kratochwill atau dengan yang lainnya.

Konstruktifisme Wendt dibangun diatas fondasi pokok-pokok pemikirannya, yakni lain tentang (1) Struktur internasional yang dibentuk oleh intersubyektifitas, dan struktur membentuk identitas dan kepentingan aktor, (2) pentingnya peran idea yang melebihi *'materialisme'* dalam hubungan internasional, (3) peran signifikan *'norm'* yang mengubah perilaku/behaviour aktor, dan (4) interaksi struktur internasional dan agen yang saling mempengaruhi.

Pertama, struktur internasional, menurut Wendt, pada dasarnya merupakan konstruksi sosial, dengan dua klaim mendasar, yaitu: 1) struktur fundamental dari politik internasional bersifat sosial, bukan sepenuhnya material (klaim yang menentang materialisme); dan 2) struktur membentuk identitas dan kepentingan para aktor, bukan hanya perilaku mereka (klaim yang menentang rasionalisme). Struktur dalam pandangan Wendt ini terdiri dari tiga elemen, yaitu pengetahuan bersama, sumber daya material, dan praktik-praktik (Wendt, 1999).

Kedua, Wendt mengajukan konsep *'idea'* sebagai lawan dari *'materialisme'*. Konstruktivis mengakui eksistensi keduanya, fakta material dan ideasonal. Kaum realis meyakini fakta material sebagai yang utama dan idea hanya sebagai refleksi dari dunia sosial,

konstruktivis meyakini bahwa keduanya memiliki kedudukan ontologis yang setara. Realitas material tidak berarti apa-apa tanpa idea (pemaknaan). Idea hanya akan sebatas ‘gagasan’ jika tidak diwujudkan secara fisik. Lebih jauh Wendt menegaskan bahwa Idea yang berperan membentuk politik internasional bermakna lebih dari sekedar keyakinan individual. Ia mencakup gagasan-gagasan yang bersifat intersubyektif yang di-share kepada orang lain, dan dilembagakan. Bentuk-bentuk idea yang terlembagakan dan intersubyektif tidak tereduksikan ke dalam individu (Wendt, 1999). Sementara itu, Ian Hurd menambahkan bahwa:

”.....Jeffrey Legro (2005, 6) summarizes the constructivist understanding of ideas: “ideas are not so much mental as symbolic and organizational; they are embedded not only in human brains but also in the ‘collective memories,’ government procedures, educational systems, and the rhetoric of statecraft.” This makes it clear that the constructivist insight is not that we replace “brute materialism” with “brute idealism” . Rather, constructivism suggests that material forces must be understood through the social concepts that define their meaning for human life (Ian Hurd, 2008).

Idea dalam pemahaman konstruktifis tidak hanya berada dalam ranah individual tetapi juga dalam ingatan kolektif bersama, prosedur pemerintahan, sistem pendidikan dan pernyataan-pernyataan kenegaraan. Dalam hal ini jelaslah pandangan konstruktifis yang bukan semata-mata mengganti konsep ‘materialisme’ dengan ‘idea’ secara serampangan namun ingin melihat ‘materialisme’ yang dipahami dalam kerangka konsep sosial yang memiliki makna dalam kehidupan manusia. Demikian Ian Hurd menegaskan.

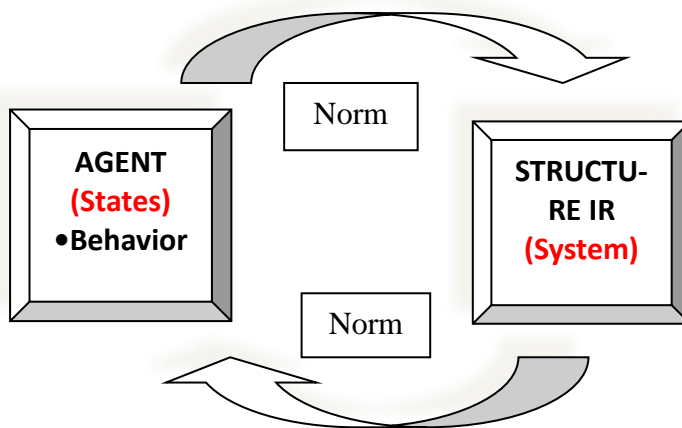
Menurut Wendt, idealisme (idea-isme) dan holisme (penjelasan struktural) adalah inti dari konstruktivisme, sehingga Wendt menyebut

konstruktivisme sosialnya sebagai “*ideas all the way down*” (Wendt 1992). Hal ini tampak jelas antara lain dalam konsepsinya mengenai anarki. Bertentangan dengan kaum neorealisme dan neoliberalisme, menurut Wendt anarki bersifat kultural atau ideasional dan bukan material. Wendt membedakan kultur politik internasional menjadi tiga, yaitu Hobbesian (negara memandang negara lain sebagai musuh), Lockian (sebagai saingan), dan Kantian (sebagai teman) (Wendt 1999). Masing-masing struktur sosial menentukan bagaimana aktor atau negara bertindak dan berhubungan di dalam anarki. Hal ini tercermin dalam pernyataannya yang sangat terkenal, yakni “*anarchy is what states make of it*” (Wendt 1992). Jadi, Wendt mengakui bahwa anarki eksis secara material sebagaimana halnya pandangan kaum neorealis, namun anarki itu sendiri tidak menentukan apapun tanpa dimaknai secara sosial melalui kultur politik internasional yang telah disebutkan di atas. Sementara itu, meskipun dalam artikel di atas Wendt menyebut dirinya sebagai seorang strukturalis, sebenarnya ia juga menekankan peran negara sebagai agen. Ia memandang sistem internasional sebagai variabel independen (yang membentuk aktor) sekaligus dependen, yang dibentuk oleh aktor lain (Wendt, 1999).

Pokok pikiran ketiga konstruktifisme Wendt, kekuatan ‘*norm*’ dalam mempengaruhi perilaku aktor/states. Norma merupakan bagian integral dari identitas suatu negara dalam perspektif konstruktifisme. Tanpa konsep identitas negara, norma dalam konstruktifisme akan sulit dibedakan dengan pengertian norma dalam neoliberal. Untuk itu Katzenstein (1996), membuat pembedaan yang eksplisit tentang identitas ini ketika dia mendefinisikan norma dalam konstruktifisme sebagai harapan kolektif untuk perilaku aktor yang dianggap layak (*proper*) di dalam sebuah identitas tertentu (*given identity*). Negara-negara berperilaku bukan untuk semata-mata karena alasan materialis dan kepentingan tertentu, tetapi untuk memenuhi norma sosial yang berlaku dalam masyarakat internasional. Para aktor/agen berperilaku dengan dipandu oleh norma. Norma-norma yang mengikat menjadi

standar perilaku yang menegaskan identitas para aktor. Bahkan, kedaulatan (sovereignty) pun pada hakekatnya adalah sebuah norma yang mengikat kehidupan bernegara (Alexandrov, 2003). Hubungan agen dan struktur internasional dapat digambarkan dalam skema berikut ini:

Figur 2.2 : Skema Wendt tentang Norm yang Mempengaruhi Perilaku Agent



Posisi Agen dengan struktur diletakkan secara sejajar sebab keduanya memiliki hubungan yang saling mempengaruhi. Perubahan norma yang datang akan merubah pula perilaku agen. Sedangkan perilaku agen secara intersubjektif akan membentuk struktur internasional yang secara scientific diklaim sebagai bersifat obyektif. Dari sisi ontologis, Wendt berargumen bahwa struktur sosial bersifat nyata dan objektif dan hadir sebagai fakta sosial. Dari sisi epistemologis, berbeda dengan kaum posmodern yang bersikap skeptis terhadap kemungkinan akan tercapainya pengetahuan objektif, kaum konstruktivis menurut Wendt “sepenuhnya mendorong proyek ilmiah dalam bentuk falsifikasi teori berdasarkan bukti-bukti.” Wendt menekankan sifat sosial dari hubungan internasional dengan mengkritik

pendekatan rasionalis (neorealisme dan neoliberalisme institusional) yang menurutnya *undersocialized* dan terlalu menekankan individualisme dan atomisme aktor (Wendt 1995).

Konsep ke-4 dari pemikiran Wendt adalah identitas atau '*identity*'. Dalam konstruktivisme, konsep "identitas" yang dipahami sebagai pemahaman tentang diri sendiri dalam interaksinya dengan orang dan pihak lain, sangat penting karena memainkan peran penting dalam interaksi interpersonal dan internasional. Wendt memperlakukannya sebagai "sifat aktor sadar yang subjektif yang menghasilkan motivasi dan perilaku", dan yang berakar pada "pemahaman diri mereka sendiri". Identitas bergantung pada pemahaman dan representasi lainnya, maka identitas-identitas bersifat "intersubjektif atau sistemik", dan oleh struktur internal dan eksternal. Dengan menyatakan bahwa identitas bukanlah "fenomena kesatuan yang rentan terhadap definisi umum" , Wendt menekankan adanya perbedaan "jenis" identitas dan membahas empat dari mereka.

Pertama adalah identitas "pribadi atau korporasi" (*personal or corporate*) yang dibentuk oleh "struktur yang mengorganisir sendiri dan bersifat homeostatik" (*self organising and homeostatic structure*) yang membedakan diri dari yang lain. Karena konstruksi identitas ini pada aktor pribadi melibatkan "rasa 'saya'" (*a sense of I*) atau diri pribadi melalui cara kerja kesadaran dan ingatan, konstruksi pada aktor perusahaan seperti negara bagian memerlukan rasa "kita" atau "kelompok diri". Kedua, adalah identitas "tipe" (*type*) yang ditempatkan di dalam "situs" pribadi, atau identitas korporat yang mengacu pada "kategori sosial" (*social category*) atau, seperti yang dikatakan James Fearon, "label diterapkan pada orang-orang yang berbagi (atau berpikir untuk berbagi) beberapa karakteristik atau karakteristik, dalam penampilan, sifat perilaku, sikap, nilai, keterampilan (misalnya bahasa), pengetahuan, pendapat, pengalaman, kesamaan sejarah (seperti wilayah atau tempat lahir), dan seterusnya. Untuk karakteristik bersama yang diakui sebagai identitas jenis, mereka harus memiliki '*social content and*

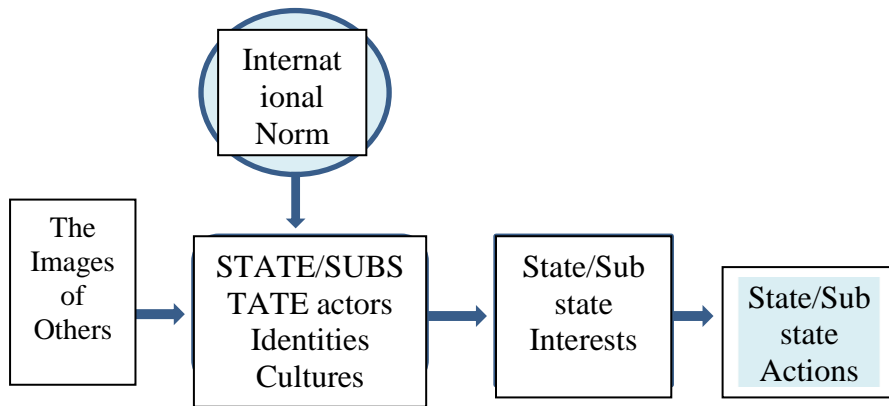
meaning' yang disediakan oleh aturan keanggotaan tertentu dari kelompok atau masyarakat, meskipun mereka juga menggabungkan karakteristik yang pada dasarnya "intrinsik" kepada pemiliknya. Oleh karena itu, identitas ini sebagian bergantung pada persepsi mereka mengenai pemahaman dan persepsi orang lain. Jenis identitas dalam sistem internasional sesuai dengan "jenis rezim" atau "bentuk negara," seperti negara demokratis, teokratis, monarkis, kapitalis dan komunis (Behravash, 2011 dan Wendt, 1999).

Jenis identitas yang ketiga adalah identitas peran atau '*role*', yang bergantung pada budaya atau '*culture*' dan harapan bersama, oleh karena itu ia ada "hanya dalam hubungannya dengan orang lain". Identitas tidak dapat dinyatakan oleh diri sendiri, namun dicapai dengan menduduki jabatan dalam "struktur sosial" dan mengamati "norma-norma perilaku" terhadap orang-orang lain. Keempat, adalah identitas kolektif yang mengarah pada "identifikasi" diri sendiri dengan hal lain karena mengaburkan perbedaan di antara keduanya. Formasi identitas kolektif memanfaatkan identitas peran dan jenis, tapi juga melampaui mereka dengan menggabungkan diri dan yang lainnya menjadi "identitas tunggal" di mana para aktor mendefinisikan "kesejahteraan yang lain sebagai bagian dari diri" dan dengan demikian berperilaku altruistik.

Wendt menegaskan bahwa, negara-negara merupakan aktor yang memiliki perilaku yang dimotivasi oleh bermacam-macam kepentingan (*interests*) yang mengakar pada identitas kolektif, yang pada setiap identitas ini sangat bersifat kultural dan historis, maka sangat sulit untuk menyebutkan '*national interest*' itu untuk digeneralisasi secara abstract (Wendt, 1999-233).

Secara skematik, hubungan antara Identitas dan kultur dalam membentuk '*national interest*' menurut Wendt dapat digambarkan sebagai berikut (halaman selanjutnya)

Figure 2.3 : Skema Identitas dan Kultur Pembentuk ‘National Interest’ dan state/substate actions dari Wendt



Sumber: Wendt (1995)

Dari skema di atas, tampak sekali bahwa Wendt menempatkan ‘*interest*’ dari *state/Substate*, seperti halnya dalam Pemerintahan Aceh, terbentuk dari ‘*identity*’ dan ‘*culture*’ yang kompleks ini mempengaruhi perilaku suatu negara/sub negara.

Dalam penelitian ini, konsep identitas diaplikasikan sebagai identitas Bangsa Aceh yang terbentuk selama ratusan tahun sejarah perkembangan masyarakatnya, yang membedakannya dengan masyarakat lainnya di Indonesia. Meskipun, identitas masyarakat itu sendiri adalah sesuatu yang bersifat dinamis, sebagaimana dinyatakan dalam penelitian Irwan Abdullah (2018), bahwa identitas dan kehidupan social masyarakat Aceh mengalami perubahan, bahkan transformasi sosial terjadi sebagai akibat dari sejarah perang dan perubahan politik yang panjang sehingga memunculkan komunitas yang tidak memiliki harmoni total, terutama karena adanya pertentangan makna yang tajam antara mereka yang berusaha mendefinisikan ulang identitas rakyat Aceh dan batas-batas simbolisnya (Abdullah, 2018). Identitas yang

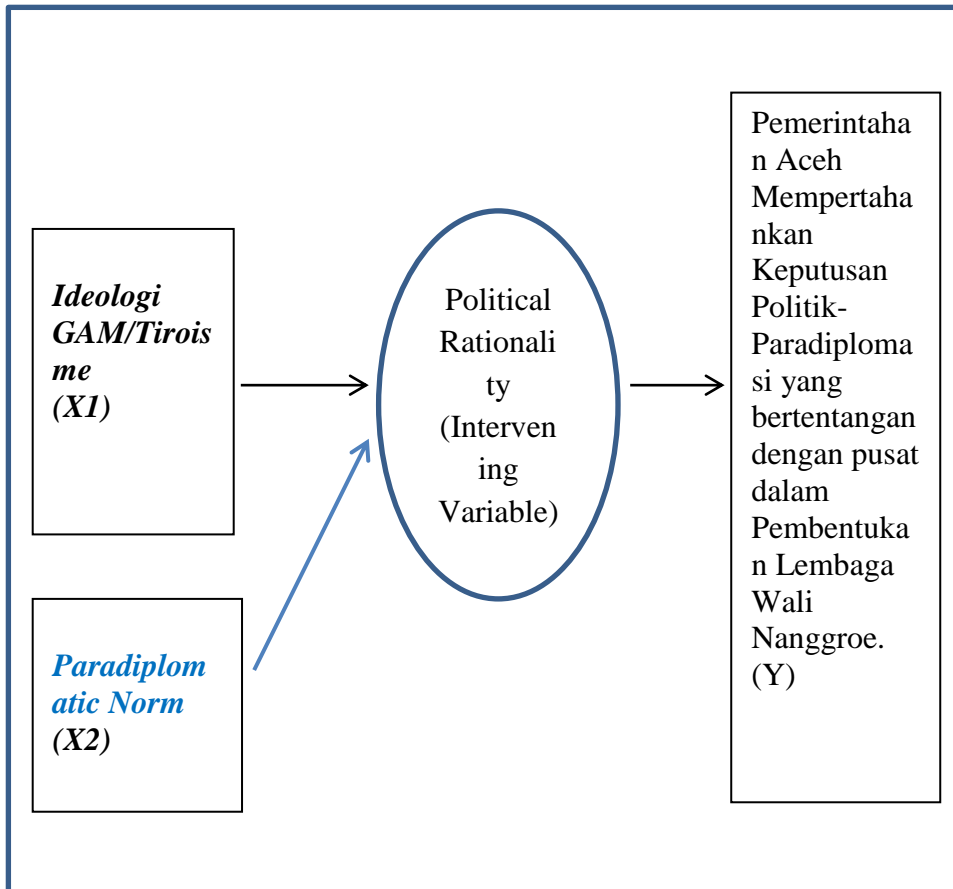
menjadi ciri utama Bangsa Aceh yang bersifat kenyal terhadap perubahan adalah marwah atau harga diri Bangsa Aceh sebagai bangsa yang memiliki sejarah kebesaran di masa lalu dan karakter ke-Islamannya yang berakar kuat di tengah masyarakat.

Dari skema teoritik Went di atas, maka variable norma paradiplomasi dalam penelitian ini diindikasikan dengan beberapa indicator, yakni (1) Pengakuan ilmuan bahwa Paradiplomasi sebagai Norma Internasional berbasis '*International Custom*, (2) Diplomasi sebagai Kebiasaan Internasional Bangsa Aceh, (3) Pemimpin Aceh adalah Para Pelaku Diplomatik (Diplomat), (4) Dukungan INGO dan IGO bagi Perjuangan GAM, dan (5) Eksistensi GAM di Luar Negeri Pasca MOU Helsinki.

Dengan kerangka teoritik sebagaimana diuraikan di atas, penelitian disertasi ini mengembangkan sebuah pernyataan teoritik bahwa keputusan Politik-Paradiplomasi yang bertentangan dengan pemerintah pusat akan terjadi, jika terdapat kontinuitas ideologi politik gerakan (*continuity of political ideology*) yang menjadi preferensi politik di dalam tubuh pemerintahan lokal pasca perdamaian.

Aplikasi teoritik yang digunakan dalam penelitian ini, yakni kombinasi dari teori preferensi politik dari Epstein dan Konstruktifisme dari Wendt dapat digambarkan dalam model teoritik sebagai berikut (halaman selanjutnya):

Figure 2.4: Aplikasi Model Teoritik Kombinasi antara teori preferensi politik dan Konsep International Norm (Paradiplomatic) dari Wendt dalam Studi Kasus Konflik Politik-Paradiplomasi Pemerintahan Aceh



2.3 HIPOTESIS

Penelitian ini mengajukan hipotesis bahwa Pemerintahan Aceh mempertahankan keputusan politik-paradiplomasinya yang

bertentangan dengan Pemerintah Indonesia dalam pembentukan Lembaga Wali Nanggroe disebabkan oleh 2 hal sebagai berikut :

1. Ideologi GAM yang menjadi preferensi politik para pemimpin dalam Pemerintahan Aceh baik Eksekutif maupun Parlemen, berpengaruh positif terhadap keputusan untuk mempertahankan politik-paradiplomasi yang bertentangan dengan pemerintah pusat dalam pembentukan Lembaga Wali Nanggroe sebagai cara untuk merealisasikan cita-cita perjuangan GAM.
2. Norma Paradiplomasi (Paradiplomatic Norm) dalam hubungan antar bangsa berpengaruh positif terhadap keputusan Pemerintahan Aceh untuk mempertahankan politik-paradiplomasinya untuk menjaga marwah Bangsa Aceh di mata dunia.