

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **4.1. Gambaran Peta Negara Filipina dengan Bangsa Moro**

Bangsa Moro terletak di selatan Negara Filipina tepatnya berada di Mindanao Negara Filipina. Secara geografis wilayah Filipina terbagi dua wilayah kepulauan besar, yaitu utara dengan kepulauan Luzon dan gugusannya serta selatan dengan kepulauan Mindanao dan gugusannya. Muslim Moro atau lebih dikenal dengan Bangsa Moro adalah komunitas Muslim yang mendiami kepulauan Mindanao-Sulu beserta gugusannya di Philipina bagian selatan.

Manguindanao menjadi seorang Datu yang berkuasa atas propinsi Davao di bagian tenggara pulau Mindanao. Setelah itu, Islam disebarkan ke pulau Lanao dan bagian utara Zamboanga serta daerah pantai lainnya. Sepanjang garis pantai kepulauan Philipina semuanya berada dibawah kekuasaan pemimpin-pemimpin Islam yang bergelar Datu atau Raja bahkan setelah kedatangan orang-orang Spanyol. Konon menurut para ahli sejarah kata Manila yang menjadi ibukota Philipina sekarang berasal dari kata Amanullah yang berarti negeri Allah yang aman.<sup>1</sup>

Filipina terdiri dari 7.107 pulau dengan luas total daratan diperkirakan 343.448 km<sup>2</sup>. Negara ini terletak antara 116° 40', dan 126° 34' BT, dan 4° 40', dan 21° 10' LU. Di timur dia berbatasan dengan Laut Filipina, di barat dengan Laut Tiongkok Selatan, dan di selatan dengan Laut Sulawesi. Pulau Borneo terletak beberapa ratus kilometer di barat daya, dan Taiwan di utara. Maluku, dan Sulawesi di selatan, dan di timur adalah Palau. Filipina memiliki garis pantai sepanjang 36.289 km (22.549 mil) yang menjadikannya negara dengan garis pantai terpanjang kelima di dunia. Kepulauan ini dibagi menjadi tiga kelompok utama: Luzon (Region I sampai V + NCR & CAR), Bisaya (VI sampai VIII), dan

---

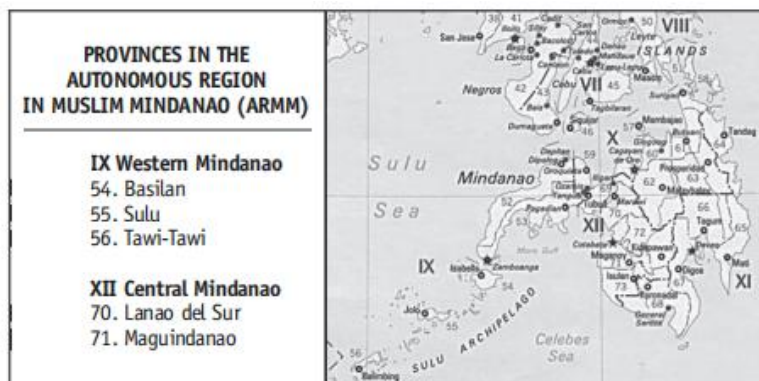
<sup>1</sup> <https://paksejarah.blogspot.com/2011/03/bangsa-moro-di-filipina.html>  
Diakses pada tahun 2022. Oleh Dzikri Fadilah

Mindanao (IX sampai XIII + ARMM). Pelabuhan sibuk Manila, di Luzon, adalah ibu kota negara, dan kota terbesar-kedua setelah Kota Quezon.<sup>2</sup>

Luas Mindanao ialah 94.630 km<sup>2</sup>, lebih kecil 10.000 km<sup>2</sup> dari Luzon. Pulau ini bergunung-gunung, salah satunya adalah Gunung Apo yang tertinggi di Filipina. Pulau Mindanao berbatasan dengan Laut Sulu di sebelah barat, Laut Filipina di timur dan Laut Sulawesi di sebelah selatan. Penduduk mindanau adalah 19 juta dimana kurang lebih 5 juta adalah muslim.<sup>3</sup>



Gambaran: Peta Filipina



Gambaran

<sup>2</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Filipina>. Diakses pada tahun 2022. Oleh Dzikri Fadilah

<sup>3</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Suku\\_Moro](https://id.wikipedia.org/wiki/Suku_Moro). Diakses pada tahun 2022. Oleh Dzikri Fadilah

## 4.2. Sejarah Konflik Negara Filipina dan Bangsa Moro

Perundingan damai antara pemerintah Filipina dan *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) yang dimulai pada tahun 1997 akan memasuki tahap kritis pada Februari 2005 di Kuala Lumpur, Malaysia ketika para pihak memulai negosiasi untuk mencapai pemahaman bersama tentang isu-isu substantif dari konflik. Putaran ini merupakan tonggak sejarah dalam proses perdamaian berlarut-larut yang sering digagalkan oleh tuduhan hubungan MILF dengan organisasi teroris, dua perang besar, bentrokan sporadis, dan tuduhan serta tuntutan balasan atas pelanggaran perjanjian gencatan senjata yang dibuat oleh para pihak pada 18 Juli 1997.<sup>4</sup>

Kedua belah pihak membuat konsesi untuk sampai ke tahap ini. Meskipun ada protes dari kelompok garis keras, pemerintah Filipina memposisikan kembali pasukannya dari kubu pemberontak dan dengan mengeluarkan surat perintah penangkapan terhadap para pemimpin MILF atas dugaan keterlibatan dalam pemboman di seluruh negeri. Sementara itu, MILF memberikan informasi untuk menetralsir kelompok-kelompok yang terlibat dalam penculikan dalam upaya untuk menyangkal tuduhan hubungannya dengan organisasi teroris khususnya dengan Abu Sayyaf, sebuah kelompok teroris lokal yang terlibat dalam penculikan orang asing yang dipublikasikan secara luas, dan Jemaah Islamiyah.

Serangan teroris di Amerika Serikat membawa keunggulan baru bagi militansi Islam di Filipina, khususnya di Mindanao, pulau terbesar kedua di negara itu dan arena perjuangan untuk sebuah negara Islam merdeka oleh MILF. Laporan tentang hubungan gerakan separatis dengan al Qaeda, Abu Sayyaf, dan Jemaah Islamiyah menyentak pemerintah Filipina ke dalam hiruk pikuk pencarian solusi untuk masalah Muslimnya.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Raden Mas Jerry Indrawa. *RESOLUSI KONFLIK BAGI ETNIS MORO DI FILIPINA*. International & Diplomacy Vol. 2, No. 1 (Juli-Desember 2016)

<sup>5</sup> *The Mindanao Peace Talks Another Opportunity to Resolve the Moro Conflict in the Philippine*. www.usip.org. 1200 17th Street NW, Washington, DC 20036.

Klaim historis umat Islam atas Mindanao dan Sulu sebagai tanah air mereka sebelum penjajahan Spanyol di Filipina yang dimulai dengan kedatangan Jenderal Legaspi pada tahun 1565. Pada awal bagian akhir abad ketiga belas, komunitas Islam lokal dan pemukiman Muslim asing telah sudah berkembang pesat di Sulu. Sultan Sulu pertama berkuasa sekitar tahun 1450; Sharif Kabunsuan, yang mendirikan kesultanan Maguindanao, datang ke Mindanao sekitar tahun 1515. Jadi, jauh sebelum Spanyol mengkonsolidasikan kendali mereka atas bagian utara Filipina, Islam berkembang pesat di pulau-pulau selatan, dan kesultanan di Sulu dan Maguindanao sudah mapan. terorganisir. Perdagangan dan perdagangan oleh para pedagang Muslim di seluruh wilayah Melayu dan sekitarnya juga berkembang pesat. Muslim di Filipina membentuk 5 persen, atau sekitar 4 juta, dari total penduduk Filipina yang berjumlah 82 juta. Mereka secara geografis terkonsentrasi di pulau Mindanao dan Sulu di Filipina selatan, di mana mereka merupakan sekitar 20 persen dari populasi wilayah yang berjumlah lebih dari 16 juta. Mereka termasuk dalam tiga kelompok etno-linguistik utama (dan sepuluh minor): suku Maguindanao di DAS Pulangi di Mindanao tengah, suku Maranao di wilayah Danau Lanao di Mindanao tengah, dan Tausug di kepulauan Sulu. Muslim adalah mayoritas di lima provinsi (Maguindanao, Lanao del Sur, Basilan, Sulu, dan Tawi-Tawi) dan di Kota Islam Marawi, yang saat ini merupakan konstituen ARMM.<sup>6</sup>

Tetapi kolonisasi Amerika berhasil menaklukkan Muslim selatan pada tahun 1914. Aijaz Ahmad telah mengidentifikasi faktor-faktor di balik keberhasilan Amerika yang relatif cepat berbeda dengan kegagalan Spanyol yang berulang: Pertama, keseimbangan kekuatan: Amerika memiliki senjata canggih dan kemampuan untuk memusatkan kekuatan secara efektif. Kedua, model baru administrasi kolonial: Amerika memberikan kekuasaan administratif yang cukup besar kepada pemerintah di tingkat kotamadya dan distrik, yang mempertahankan kesetiaan mereka kepada otoritas kolonial. Ketiga, model demografis kolonisasi: seluruh populasi, sebagian besar tidak memiliki tanah dan ambisius, didorong

---

<sup>6</sup> Ibid

untuk bermigrasi dari Visayas dan Luzon untuk membuat kantong-kantong Kristen di lebih banyak wilayah Moro yaitu, di tanah yang diklaim Muslim sebagai milik mereka.<sup>7</sup>

Dari tahun 1968 hingga 1971, organisasi politik yang sebagian besar terdiri dari mahasiswa Moro mengobarkan banyak kampanye untuk pengakuan hak penentuan nasib sendiri Moro sebagai orang dengan sejarah dan identitas yang berbeda. Gerakan-gerakan ini memuncak dalam pembentukan *Moro National Liberation Front* (MNLF), yang dipimpin oleh Nur Misuari, seorang profesor di Universitas Filipina. Ratusan pemuda Moro dikirim ke Malaysia untuk pelatihan paramiliter Sabah di Malaysia menjadi pusat suplai dan komunikasi pemberontak Moro. Pada saat yang sama, insiden kekerasan yang melibatkan kelompok militer Kristen dan Moro meningkat. Insiden ini memperoleh dimensi yang lebih tidak menyenangkan pada tahun 1971, ketika Polisi Filipina memihak kelompok paramiliter Kristen dalam serangan terhadap pemberontak Moro.<sup>8</sup>

#### **4.2.1 Pemetaan Konflik Mindanao Filipina Selatan**

Pemetaan konflik memberi deskripsi pendahuluan mengenai berbagai sikap, perilaku, dan situasi yang berkembang dalam dinamika konflik. Menurut Fisher, pemetaan konflik meliputi pemetaan pihak berkonflik dan berbagai aspirasi dari pihak-pihak yang ada. Pemetaan merupakan suatu teknik yang digunakan untuk menggambarkan konflik secara grafis, menghubungkan pihak-pihak dengan masalah dan dengan pihak lainnya.<sup>9</sup>

Ketika masyarakat yang memiliki berbagai sudut pandang berbeda memetakan situasi mereka secara bersama, mereka saling mempelajari pengalaman dan pandangan masing-masing. Pemetaan konflik juga merupakan

---

<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> Novri Susan, *Pengantar Sosiologi Konflik dan Isu-Isu Konflik Kontemporer*. Hal. 100

metode menghadirkan analisis terstruktur terhadap konflik tertentu pada waktu tertentu pula.<sup>10</sup>

### **A. Konflik Agama**

Konflik di Filipina dimulai dengan kolonisasi yang dilakukan oleh orang Muslim Filipina dan kemudian oleh Kristen Filipino, keberbedaan kedua agama tersebut hingga sekarang masih berkompetisi untuk memperebutkan perhatian penduduk pribumi. Orang-orang Muslim bergeser ke Selatan Filipina ketika orang-orang Kristen menduduki Utara Filipina. Akar dari gerakan separatis di Filipina didalamnya adakultur dan agama yang jauh berbeda antara Kristen dan Muslim.<sup>11</sup>

Ini berarti daerah Selatan yang pada awalnya didominasi oleh Muslim telah terusik dengan kehadiran agama Kristen sampai ke daerah ini. Konflik yang terjadi di Filipina mulai terjadi sejak kedatangan orang-orang Kristen Spanyol dan berhasil menduduki daerah Filipina Utara atau kepulauan Luzon. Sejak saat itu orang-orang Spanyol yang ingin mendirikan Filipina sebagai daerah koloni dan memasukan penduduk ke dalam agama Kristen, dan terjadi perlawanan-perlawanan antara orang Spanyol dan penduduk pribumi Islam, dan dimenangkan oleh Spanyol.<sup>12</sup>

### **B. Konflik Politik**

Pada tahun 1972 Presiden Filipina di bawah pemerintah Ferdinand Marcos memberlakukan Undang-undang Darurat Militer, karena Filipina dihadapkan pada dua pemberontak, yakni pemberontak Muslim dan pemberontak Komunis yang

---

<sup>10</sup> Fisher, Simon, dkk. *Manajemen Konflik Keterampilan dan Strategi untuk Bertindak*. Hal. 22

<sup>11</sup> Hamish. K Wall. *The Dynamics of Small Arms Transfers in Southeast Asian Insurgencies*. Tesis: Master of Arts in Political Science di Universitas Canterbury. Hal. 81

<sup>12</sup> Cesar A. Majul, *Dinamika Islam Filipina*, (Jakarta: LP3ES, 1989). Hal. 9

disebut kelompok Hukbalahap. Sehingga Undang-undang Darurat Militer dikeluarkan sebagai jalan oleh Marcos untuk menghadapi kelompok pemberontak. Hal itu ditanggapi pemimpin *Moro National Liberation Front* (MNLF), Nur Misuari mengeluarkan manifesto pembentukan Bangsamoro pada tahun 1974. Dalam manifesto tersebut dijelaskan secara eksplisit disebutkan bahwa MNLF beserta sayap militernya, *Bangsamoro Army* (Tentara Bangsamoro) didirikan sebagai alat perjuangan dalam merealisasikan cita-cita nasional Bangsamoro menuju Republik Bangsamoro.<sup>13</sup>

Merujuk studi yang dilakukan *Journal of Peace Research*, periode 1980-2000 sebagai periode konflik yang paling fluktuatif di mana dalam kurun waktu 1982-1990, konflik Mindanao mengalami deeskalasi, namun di periode 1996-1999 konflik mengalami eskalasi yang intensif. Turunnya intensitas konflik antara pusat dan daerah di periode ini terkait 1982-1990 terkait dengan menurunnya kapasitas militer dari MNLF terkait dengan menurunnya jumlah kombatan MNLF dari 21.000 personil di 1977 menjadi hanya 14.000 di tahun 1982 maupun menurunnya dukungan Organisasi Koferensi Islam (OKI) terkait kinerja MNLF dalam merepresentasikan kepentingan Bangsamoro.<sup>14</sup>

#### **4.2.2 Resolusi Konflik Bangsa Moro dan Filipina melalui Mediasi dan Negoisasi**

Kairo, April 1979. Pertemuan Panel Pemerintah yang terdiri dari Duta Besar Lininding Pangandaman, Abdul Khayer Alonto dan Dr. Loong dengan pihak dari MNLF yang diwakili oleh Hashim Salamat Candao dan Balindong. Inti dari kesepuluh pertemuan diatas adalah Persetujuan Tripoli 1976 yang berisikan tentang perubahan-perubahan yang mendasar antara kedua pihak yang berkonflik serta upaya untuk menterjemahkan persetujuan tersebut dalam satu konsep

---

<sup>13</sup> *Gerakan Pembebasan Bangsamoro dan Perjanjian Damai*. Hal. 93

<sup>14</sup> Nagasura T Madale. *The Future of the Moro National Liberation Front (MNLF) As A Separatist Movement in Southren Philippines*. In Lim Joo-Jock and Vani S., ed., *Armed Separatism in Southeast Asia*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984). Hal. 185

sehingga memberikan suatu visi yang sama beserta penerapannya. Hal inilah yang pada akhirnya menjadi permasalahan terhadap perundingan setelah persetujuan Tripoli 1976 tersebut terlaksana. Persetujuan Tripoli tidak begitu saja terlaksana tanpa ada hambatan. Hambatan berasal dari proses sosialisasi persetujuan tersebut karena beratnya tuntutan dari gerakan separatis MNLF terhadap pemerintah Filipina.<sup>15</sup>

Selain itu, hambatan juga berasal dari dinamika politik yang ada di Filipina. Setelah masa pemerintahan Presiden Marcos, Filipina dipimpin oleh Corazon Aquino. Pada masa kepemimpinannya, perjanjian Tripoli sudah berhasil dicapai. Namun sayangnya, sistem pemerintahan Corazon Aquino sangat berbeda jauh dengan pemimpin sebelumnya. Presiden Corazon Aquino secara tegas menyatakan keberatannya terhadap keinginan bangsa Moro yang ingin melepaskan diri dari Filipina. Hal ini secara tidak langsung menjadi suatu isyarat bahwa masalah kaum separatis Moro masih akan menjadi masalah politik yang sangat rancu di Filipina.<sup>16</sup>

Pada tahun 1996, kembali diadakan suatu perjanjian antara pemerintah Filipina dengan gerakan separatis MNLF. Perjanjian tersebut dilaksanakan pada 2 september 1996 dibawah pimpinan Fidel V. Ramos. Perjanjian damai yang dikenal dengan *Final Peace Agreement* (FPA), telah berhasil mengawali terbentuknya proses rekonsiliasi terhadap MNLF saja dan tidak termasuk komunitas MILF. Hal ini hanya membawa keuntungan bagi MNLF sebagai pihak yang turut dalam pelaksanaan perjanjian, adapun MILF menjadi sebuah tantangan baru bagi pemerintah Filipina.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Gandi Surianti Siregar, *Peranan Indonesia Dalam Penyelesaian Sengketa Separatis MNLF Dengan Pemerintah Pusat Filipina Ditinjau Dari Segi Hukum Internasional*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Hal. 51

<sup>16</sup> Syahbuddin Pangandaralam, *Mengenal Dari Dekat Filipina*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya) Hal. 45-46.

<sup>17</sup> Rufa Cagoco-Guiam. *Mindanao: Conflicting Agendas, Stumbling Blocks and Prospects Towards Sustainable Peace*. Dalam buku *Searching for Peace in Asia Pacific: an Overview of*



### 4.3. Proses Pembentukan Otonomi Bangsa Moro

Pada tanggal 21 September 1972, Presiden Ferdinand Marcos mengumumkan darurat militer terhadap pemberontakan yang berkembang. MNLF melancarkan serangan balasan bersenjata dan menuntut pengakuan atas negara merdeka untuk Bangsamoro (“tanah air Moro”). Dari tahun 1972 hingga 1976, korban militer dan sipil mencapai 120.000. Lebih dari 100.000 orang melarikan diri ke dekat Malaysia, dan sekitar satu juta penduduk Filipina selatan mengungsi. Pada tahun 1975, MNLF mendapat pengakuan dari Organisasi Konferensi Islam sebagai wakil umat Islam di Filipina. Presiden Marcos menuntut perdamaian dan memulai serangkaian inisiatif diplomatik dengan negara-negara anggota OKI, yang memfasilitasi perjanjian gencatan senjata dan pembukaan negosiasi antara pemerintah dan MNLF. Untuk mengatasi konflik tersebut, Organisasi Kerja Sama Islam (OKI), Libya, dan Indonesia turut memediasi pembicaraan damai pada 1992. Setelah itu, terbentuklah perjanjian sementara tahun 1992. Empat tahun berselang, 1996, tercetus Perjanjian Perdamaian Jakarta yang ditandatangani oleh MNLF. Dalam perjanjian tersebut disepakati untuk membuat Kawasan Otonomi Muslim Mindanao, di mana penduduk yang dominan Muslim dapat menikmati pemerintahan sendiri. Nur Misuari kemudian diangkat sebagai gubernur di kawasan tersebut. Namun, masa jabatannya tidak berlangsung lama, karena ia gagal melawan pemerintah Filipina pada November 2001. Akibatnya, Nur melarikan diri ke Sabah, sebelum dikembalikan ke Filipina oleh otoritas Malaysia.<sup>18</sup>

Setelah konflik tersebut, MNLF kemudian dikenal secara internasional oleh Organisasi Kerja Sama Islam (OKI) dan Persatuan Parlemen Negara Anggota OKI (PUIC). Kemudian, pada 30 Januari 2012, MNLF menjadi anggota pengamat Uni Parlementer Kerja Sama Islam Parlementer (PUIC). Keputusan ini

---

*Conflict prevention and peace building activities.* (United States: Lynne Rienner Publisher, inc. 2004). Hal. 487

<sup>18</sup> Tan, Andrew. *Buku Pegangan Terorisme dan Pemberontakan Asia Tenggara.* Tahun 2009

telah disetujui melalui sesi global PUIC ke-7 yang diadakan di Palembang. Organisasi ini juga dipegang oleh Dewan Eksekutif 15, MLNF dianggap termasuk dalam bagian Komisi Transisi Bangsamoro dengan Front Pembebasan Islam Moro.<sup>19</sup>

### 4.3.1 Masa Presiden Ferdinand Marcos

Setelah berdirinya MNLF, Presiden Ferdinand Marcos menanggapi gerakan MNLF dan berbagai perlawanan Muslim di Mindanao dianggap sebagai pemberontak dengan memberlakukan *Martial Law* atau keadaan darurat perang pada tahun 1972. Ia mengirim tentara besar-besaran ke Mindanao untuk menumpas pemberontakan dan tuntutan merdeka yang mulai membesar. Reaksi keras dari presiden Marcos justru semakin menguatkan dukungan dari Bangsa Moro untuk MNLF. Sadar dengan dampak negatif permusuhan itu terhadap kestabilan politik, pemerintah Filipina melakukan peningkatan hubungan diplomatik dengan negara-negara di Asia Tenggara yang tergabung dalam ASEAN. Filipina adalah salah satu pelopor ASEAN sehingga Filipina memiliki akses hubungan kerjasama dengan negara-negara pelopor lainnya, seperti Indonesia, Malaysia, Singapura, dan Thailand. Keberadaan Indonesia dan Malaysia sebagai negara dengan penduduk mayoritas Muslim membuat Filipina merasakan perlunya hubungan politik yang kuat antarnegara tersebut sehingga dapat dimanfaatkan untuk penyelesaian konflik di Filipina Selatan.<sup>20</sup>

Melalui hubungan politik Filipina dengan negara-negara tetangga, Filipina mampu membangun kembali hubungan yang sebelumnya renggang dengan Malaysia. Dalam konteks konflik MNLF-pemerintah Filipina, Malaysia mendukung gerakan masyarakat Muslim di Filipina Selatan. Hubungan yang baik dengan Malaysia memberi harapan meminimalisasi suplai persenjataan terhadap

---

<sup>19</sup> Ibid

<sup>20</sup> Hardi Alunaza SD, Dewa Anggara. *Peran Indonesia dalam Upaya Penyelesaian Konflik antara Pemerintah Filipina dan Moro Nationalism Liberation Front(MNLF)*. Indonesian Perspective, Vol. 3, No. 1 (Januari-Juni 2018): 52-64

MNLF. Memperluas hubungan dengan dunia Muslim juga termasuk dalam strategi politik yang dilakukan oleh pemerintah Filipina untuk memperlemah moral pasukan MNLF. Pada tahun 1975 Filipina mengirim delegasinya untuk mengikuti konferensi di Arab dan dalam kesempatan itu pemerintah Filipina menawarkan otonomi Muslim di Mindanao dan Sulu sebagai bentuk upaya meredam konflik. Hasilnya adalah munculnya penawaran dari Yordania untuk melakukan pertukaran duta besar dengan Filipina sebagai wujud pengakuan terhadap niat pemerintah Filipina sekaligus perwakilan untuk mengawasi implementasi keputusan-keputusan Organisasi Kerjasama Islam (OKI)<sup>21</sup>

Pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah Filipina terhadap negara-negara Muslim merupakan sebuah langkah untuk mewujudkan stabilitasi kawasan Filipina Selatan, yang mana konflik antara pemerintah Filipina dengan pejuang Moro belum menemukan titik terang bahkan setelah beberapa perjanjian perdamaian terbentuk. Namun, dengan adanya kerjasama antara Filipina dan negara-negara Muslim, salah satunya Yordania yang merupakan penyuplai bantuan terhadap pasukan pejuang Moro, akhirnya bantuan dari Yordania kepada pejuang Moro dihentikan.<sup>22</sup>

Dari sini dapat terlihat bagaimana Indonesia mengambil kesempatan dalam perpolitikan internasional yang berskala regional, dimana Indonesia memiliki daya tarik tersendiri dalam hal kepercayaan negara lain untuk menyelesaikan berbagai kasus-kasus rumit yang menyulitkan. Dari peran Indonesia dalam upaya pemulihan hubungan Malaysia-Filipina ini menghasilkan hubungan kerjasama bilateral yang sama-sama menguntungkan. Oleh karena itu Indonesia secara politik memiliki reputasi baik dalam menerapkan politik luar negerinya terhadap perkembangan politik internasional yang anarki.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ibid

<sup>22</sup> Gowing, P. *Muslim Filipina: Hartage dan Horizon. Qeuzon: New Day*. Tahun 1979. Hal 220

<sup>23</sup> Hardi Alunaza SD, Dewa Anggara. *Peran Indonesia dalam Upaya Penyelesaian Konflik antara Pemerintah Filipina dan Moro Nationalism Liberation Front(MNLF)*. Indonesian Perspective, Vol. 3, No. 1 (Januari-Juni 2018): 52-64

Presiden Marcos meminta bantuan Indonesia mengenai upaya penyelesaian konflik Filipina-MNLF. Dari sinilah hubungan antara Indonesia dan Filipina yang bersifat politik mulai terjalin. Menanggapi permintaan negara tetangga tersebut, Presiden Suharto langsung memberikan respon sesuai dengan perspektifnya untuk mengatasi krisis di Filipina tersebut. Suharto mengajukan empat usul untuk mengatasi permasalahan Moro. Pertama, adanya jaminan bagi masyarakat Muslim di Filipina Selatan untuk menganut kepercayaan mereka dan mengembangkan kebudayaan mereka tanpa adanya pembatasan dari pemerintah yang melanggar HAM. Kedua, tradisi dan budaya Islam dihargai secara *universal* oleh keseluruhan Filipina. Ketiga, tanah-tanah nenek moyang Bangsa Moro dikembalikan kepada penduduk setempat. Keempat, Masyarakat Islam berkesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan nasional di Filipina.<sup>24</sup>

Seiring berjalannya waktu, Filipina juga mengalami pergantian rezim yang membawa pengaruh terhadap perbaikan hubungan dengan Indonesia dan negara lainnya. Setelah Ferdinand Marcos digantikan oleh Corazon Aquino, banyak terjadi perubahan dalam segi politik luar negeri. Haluan politik yang dulunya konfrontatif berubah menjadi lebih akomodatif. Hal ini dibuktikan dengan kunjungan Aquino ke Indonesia yang menunjukkan adanya hubungan dalam memperbaiki ikatan kerjasama. Dalam kunjungan tersebut banyak hal yang dibahas dan diskusikan antara Presiden Aquino dengan Presiden Suharto. Mulai dari masalah komunisme, isu Moro, dan hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi berkelanjutan kawasan antara Indonesia dan Filipina. Hubungan baik ini terus berlanjut hingga presiden Filipina selanjutnya yaitu Fidel Ramos. Hal ini karena gaya kepemimpinan dua presiden tersebut tergolong sama. Bukti hubungan baik antara Indonesia dan Filipina adalah tetap dilanjutkannya bantuan dari Indonesia kepada Filipina yang merupakan wujud dari kerjasama yang sebelumnya sudah terjalin<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Suryadinata, L. *Politik Luar Negeri Indonesia Selama Orde Baru: Munculnya Militer*. Jakarta: LP3ES. Tahun 1998

<sup>25</sup> Ibid

Pada bulan Desember 1976, pemerintah Marcos dan MNLF menandatangani pakta perdamaian di Tripoli yang menyerukan pembentukan otonomi di 13 provinsi dan 9 kota di Filipina selatan. Tetapi kedua belah pihak memiliki perbedaan pendapat yang serius tentang implementasi pakta tersebut, terutama pada masalah plebisit. Presiden Marcos secara sepihak menerapkan perjanjian tersebut dan membentuk pemerintahan otonom sementara di dua wilayah yang mencakup provinsi dan kota di bawah Perjanjian Tripoli. MNLF tidak mengakui pemerintah otonom dan menuduh pemerintah melanggar ketentuan Perjanjian Tripoli. Baru setelah perjanjian damai pada tahun 1996, ketika mantan Jenderal Fidel Ramos menjadi presiden Filipina, MNLF dan pemerintah Filipina menyelesaikan semua pertanyaan tentang pelaksanaan Perjanjian Tripoli dan memberikan formula otonomi yang dapat diterima oleh MNLF.<sup>26</sup>

Kerangka perjuangan orang Moro ternyata telah memunculkan dimensi lain dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Filipina. Orang-orang Moro lebih menginginkan sebagai orang Muslim daripada sebagai orang Filipina. Hal inilah yang menyebabkan orang Moro sulit melakukan kompromi dengan pemerintah. Dalam kalangan orang-orang Moro, Islam menjadi ikatan mereka, sebab Islam juga sudah merupakan ikatan pemersatu di dalam masyarakat Muslim di Asia Tenggara. Dalam kehidupan sehari-hari, mereka tidak membedakan antara hukum dan adat. Banyak hukum dikesampingkan karena dianggap kontradiksi dengan adat yang berlaku. Hal ini yang menyebabkan kesetiaan kepada pemerintah lemah.

Pemerintah Filipina menilai bahwa sikap orang-orang Moro tersebut jika dibiarkan akan memecah belah Filipina. Karena itu presiden terus menerus berusaha untuk menyelesaikan masalah Moro itu. Agar masalah Moro tidak meluas, Marcos pernah memanggil para pemuka agama ke Malacanang. Di samping itu, ia juga melakukan peninjauan langsung ke daerah pertikaian. Konflik

---

<sup>26</sup> *The Mindanao Peace Talks Another Opportunity to Resolve the Moro Conflict in the Philippine*. www.usip.org. 1200 17th Street NW, Washington, DC 20036.

bersenjata bisa dihindarkan, tetapi tidak berlangsung lama, sebab tak lama kemudian berkobar perang. Itulah sebabnya Malaysia, Libya dan Kuwait menuduh Marcos membantai penduduk Muslim di Filipina Selatan, serta minta kepada PBB untuk bertindak.<sup>27</sup>

Dalam rangka menempuh jalur diplomasi, Marcos mengirimkan utusannya ke Jeddah untuk mengadakan perundingan pendahuluan agar bisa ditemukan jalan yang bisa diterima kedua pihak. Sementara itu gerakan separatis Moro pimpinan Nur Misauri menerima ajakan pemerintah untuk berunding. Ketentuan yang diminta, yakni tempat perundingan diselenggarakan di luar wilayah Filipina. Nur Misauri menunjuk tempatnya di Jeddah, Saudi Arabia. Sementara itu negara-negara ASEAN, terutama Indonesia, juga menawarkan alternatif-alternatif penyelesaian masalah Moro. Berdasarkan pengalaman Indonesia, konflik semacam masalah Moro itu dapat ditempuh dengan cara menanamkan pengertian di antara pemeluk agama dan aliran.

Bagaimanapun juga pergoalakan gerakan separatis Moro tidak cukup dipandang sebagai pemberontakan, karena kaum Muslim Filipina menganggap sebagai persoalan prinsipil, maka pemecahannya harus pula dilakukan secara prinsipil. Itulah sebabnya Organisasi Konferensi Islam (OKI) mendesak kepada pemerintah Manila agar mengakui hak minoritas Islam Filipina.

Setelah dilakukan beberapa pendekatan, akhirnya pemerintah Manila menerima ajakan Nur Misauri untuk bertemu di Jeddah. Pada tanggal 16 Januari 1975 berlangsunglah perundingan antara pemerintah dengan gerakam Moro atau *Moro Nationalist Liberation Front* (MNLF) di Jeddah. Delegasi pemerintah Filipina dipimpin Aljendro Melchor Jr. Karena *Moro Nationalist Liberation Front* (MNLF) menuntut pembentukan suatu negara otonom, lengkap dengan angkatan perangnya sendiri, maka akhirnya perundingan itu gagal. Marcos berpegang pada

---

<sup>27</sup> A. Kardiyat Wiharyanto. *PERKEMBANGAN MASALAH MORO 1975-1994*. Volume 28, No. 1 April 2014. Dosen Program Studi Pendidikan Sejarah FKIP Universitas Sanata Dharma Yogyakarta.

prinsip bahwa di dalam negara tidak boleh ada negara lagi. Karena itu ia tidak segan-segan melakukan tindakan kekerasan.<sup>28</sup>

Untuk mengakhiri kekerasan senjata tersebut, maka pada tanggal 23 Desember 1976 Perjanjian Tripoli berhasil ditandatangani. Perjanjian Tripoli sendiri merupakan kesepakatan mengikat yang ditandatangani oleh wakil pemerintah Filipina semasa Presiden Marcos, Carmelo Z. Barbero, dengan pemimpin MNLF, Nur Misauri. Isi perjanjian itu pada intinya adalah pembentukan suatu otonomi bagi kaum Muslim di Filipina Selatan di dalam wilayah kedaulatan dan integritas Republik Filipina.<sup>29</sup>

Jika dilihat secara keseluruhan, Perjanjian Tripoli sendiri terdiri dari beberapa bagian. Pertama adalah pernyataan mengenai pembentukan suatu otonomi di Filipina Selatan dalam wilayah kedaulatan dan integritas teritorial Republik Filipina. Kedua adalah wilayah-wilayah otonomi bagi kaum Muslim di Filipina Selatan terdiri dari 13 propinsi: *Basilan, Sulu, Tawi-Tawi, Zamboaga del Sur, Zamboaga del Norte, North Cotabato, Maguindanao, Sultan Kudarat, Lanao del Norte, Lanao del Sur, Davao del Sur, South Cotabato dan Palawan*, yang kalau ditotal kira-kira mencapai sepertiga dari seluruh wilayah Filipina. Bagian ketiga terdiri dari enambelas butir, antara lain menyangkut masalah pertahanan nasional, pendidikan, sistem administrasi, sistem ekonomi dan keuangan, pasukan keamanan daerah, perwakilan di pemerintahan nasional, majelis legislatif dan dewan eksekutif, dan pertambangan dan mineral. Mengenai masalah pertahanan keamanan, Perjanjian Tripoli menyebutkan bahwa masalah pertahanan merupakan urusan Pemerintah Pusat sedangkan pengaturan bagi penggabungan pasukan-pasukan MNLF ke dalam AB Filipina dibahas kemudian. Mengenai masalah pendidikan disebutkan pemerintah otonom Filipina Selatan harus mempunyai hak untuk membangun sekolah, akademi dan universitas. Kaum Muslim harus mempunyai sistem administrasi mereka sendiri berkaitan dengan tujuan otonomi dan lembaga-lembaganya. Pemerintah otonomi harus mempunyai wakil dan

---

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Ibid

berpartisipasi di pemerintah pusat, berapa besarnya akan dibahas kemudian. Perlunya pasukan keamanan khusus daerah (semacam polisi) di wilayah otonomi Muslim di Filipina Selatan.<sup>30</sup>

### 4.3.2 Masa Presiden Joseph Estrada

Perkembangan sistem demokrasi di Filipina semakin maju, yaitu ditandai dengan keikutsertaan rakyat dalam proses pemilihan umum. Pada bulan Mei 1998 telah dilaksanakan pemilihan umum untuk menentukan pengganti Presiden Fidel Ramos di Filipina. Maka terpilihlah Joseph Ejercito Estrada sebagai presiden dan Gloria Macapagal Arroyo sebagai wakil presiden untuk periode tahun 1998-2004. Pada awal pemerintahan, presiden Joseph Estrada telah melakukan tindakan penyimpangan berupa tindakan korupsi dan suap. Akibatnya, presiden Joseph Estrada dinilai telah melanggar hukum karena mengingkari sumpah jabatan kepresidenan serta mengkhianati kepercayaan rakyat di Filipina. Presiden Joseph Estrada memiliki mesin politik yang cukup baik tetapi tindakan korupsi dan suap yang telah dilakukan oleh presiden, menyebabkan kredibilitas dan moral kepemimpinan presiden semakin merosot.<sup>31</sup>

Latar belakang kehidupan presiden Joseph Estrada di masa-masa sebelum terpilih menjadi seorang presiden adalah sebagai seorang aktor yang diberitakan sering melakukan tindakan yang menyimpang. Joseph Estrada kemudian terpilih sebagai seorang senator. Moral serta karakter pribadi seorang pemimpin hendaknya menjadi pertimbangan utama dalam menentukan atau memilih seorang pemimpin maupun presiden di suatu negara. Para pelaku pemerintahan berasal dari segala lapisan kehidupan. Oleh karena itu, sikap

---

<sup>30</sup> A. Kardiyat Wiharyanto. *PERKEMBANGAN MASALAH MORO 1975-1994*. Volume 28, No. 1 April 2014. Dosen Program Studi Pendidikan Sejarah FKIP Universitas Sanata Dharma Yogyakarta.

<sup>31</sup> Irawati Kusuma Hastuti. *Runtuhnya Kekuasaan Joseph Estrada di Filipina Tahun 2001*. Tahun 2007



mereka mencerminkan segenap perilaku etis atau tidak etis yang sering dijumpai dalam kehidupan sehari-hari. Hal itu dikarenakan tidak ada standarisasi untuk mengukur perilaku tidak bermoral, tidak sah, tidak etis, dan sebagainya, mengakibatkan kita akan terus menerus hidup bahagia tanpa menyadari adanya praktek pemerintah dan swasta yang dapat merugikan masyarakat baik secara individual maupun kolektif.<sup>32</sup>

Pengadilan Negara menjatuhkan mosi *impeachment* atau pemecatan terhadap presiden Joseph Estrada karena telah terbukti melakukan tindakan penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan, sehingga harus mampu mempertanggungjawabkan tindakan tersebut kepada seluruh rakyat di Filipina. Sehingga pada tanggal 20 Januari 2001 seluruh lapisan masyarakat di Filipina menggelar aksi turun ke jalan yang sering disebut dengan *People Power II* sebagai upaya untuk menuntut agar presiden Joseph Estrada bersedia mengundurkan diri dari kursi kepresidenan di Filipina. Rakyat didukung oleh tokoh-tokoh oposisi misalnya mantan presiden Cory Aquino, mantan presiden Fidel Ramos, wakil presiden Gloria Macapagal Arroyo, dan pemimpin gereja Kardinal Jaime Sin.<sup>33</sup>

Tahun 1997, menjadi awal dari keterlibatan para aktor seperti Al-Qaeda, Jama'ah Islamiyah. Kemudian disusul dengan keterlibatan OKI, dan Malaysia. Pada tahun tersebut telah terjadi pergantian presiden yaitu Fidel Ramos diganti oleh Joseph Estrada. Pergantian tersebut juga berdampak terhadap perubahan kebijakan oleh Joseph Estrada. Kebijakan perdamaian yang telah digagas oleh pemerintah sebelumnya tidak diteruskan oleh Joseph Estrada. Hal tersebut dikarenakan Joseph Estrada lebih memilih jalan kekerasan dari pada perundingan dalam menyelesaikan konflik dengan MILF. Kebijakan *all-out war* dikeluarkan oleh Joseph Estrada terhadap MILF. Hal tersebut dikarenakan Joseph Estrada memiliki keyakinan bahwa untuk menciptakan kedamaian

---

<sup>32</sup> Ibid

<sup>33</sup> Ibid

maka harus membantai atau melenyapkan seluruh anggota MILF beserta institusinya.<sup>34</sup>

Republik Filipina memperoleh pengakuan kemerdekaan dari Amerika Serikat pada tanggal 4 Juli 1946, walaupun pemerintahan itu telah memproklamasikan kemerdekaannya lepas dari Spanyol pada tanggal 2 Juni 1898. Pengakuan kemerdekaan tersebut berdasarkan *Act Of Congress* yang ditandatangani pada tanggal 24 Maret 1934, yang menentukan suatu peralihan. Kemerdekaan Filipina berdasarkan ketentuan tersebut akan menjadi efektif pada saat berakhirnya masa peralihan. Sesuai dengan *Act Of Congress* di atas, pada tanggal 14 Mei 1935 telah diratifikasikan sebuah konstitusi (Undang Undang Dasar) yang merupakan duplikat dari konstitusi dari Amerika Serikat.<sup>35</sup>

### 4.3.3 Masa Presiden Gloria Aroyo

Pembedaan kelompok sosial pada masyarakat awal Filipina tersebut kemudian semakin mendapat legitimasi ketika negara ini menjadi jajahan Spanyol, Amerika Serikat, dan Jepang yang juga membentuk sebuah struktur kelas. Kondisi sosial, sistem pemerintahan, ekonomi, dan budaya masyarakat Filipina pada saat penjajahan Spanyol, Amerika Serikat, dan Jepang tidak jauh berbeda dengan sebelum penjajahan. Struktur sosial sangat dipengaruhi oleh akulturasi budaya, sosial, ekonomi, agama, dan sistem pemerintahan yang datang dari luar. Tampak bahwa masyarakat lokal Filipina dikendalikan sepenuhnya oleh penguasa atau penjajah. Kelas sosial didasarkan pada kekayaan dan pendidikan. Kelompok *principalis* pada masa kekuasaan Spanyol atau kelompok *borjuis* (kelas atas) pada masa kekuasaan Amerika Serikat memposisikan diri sebagai pihak yang berkuasa. Di sini juga sangat kental terlihat budaya patron-klien, antara majikan dan budak. Kelompok sosial kelas atas mengendalikan sistem pemerintahan, budaya,

---

<sup>34</sup> Sandria, Ade Fitra. "UPAYA ORGANISASI KERJASAMA ISLAM (OKI) DALAM MENANGANI KONFLIK MORO FILIPINA SELATAN 2015-2017." NASKAH PUBLIKASI 3-4. Tahun 2018

<sup>35</sup> Sri Soemantri. *Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*. Tarsito. Bandung tahun 1976. Halaman 68.

ekonomi, dan sistem sosial, sedangkan kelompok bawah hanya mengikuti. Kondisi kemiskinan dan keterbelakangan juga dijadikan sebagai kesempatan untuk menguasai kelompok kelas sosial rendah. Setelah Filipina merdeka, posisi pemimpin berada ditangan kaum bangsawan dan terpelajar seperti Ramon Magsaysay, Carlos Garcia, dan Diosdado Macapagal. Magsaysay adalah anggota Kongres dari Provinsi Zambales dan veteran unit gerilya non-Huk selama perang, kemudian menjadi menteri pertahanan pada tahun 1950. Pada masa ini, partai politik mulai bermunculan di Filipina. Salah satu partai politik yang diprakarsai oleh Magsaysay adalah Partai Nacionalista yang sekaligus mengantarkan ia sebagai presiden pada bulan April 1953. Setelah Magsaysay tewas dalam sebuah kecelakaan pesawat di bulan Maret 1957, Wakil Presiden Garcia dilantik menjadi presiden. Pada pelaksanaan pemilu tahun 1957, Diosdado Macapagal ayah Gloria Macapagal Arroyo berhasil terpilih sebagai wakil presiden. Macapagal maju sebagai kandidat dari Partai Liberal dan merupakan pertama kalinya wakil presiden terpilih dari partai yang berbeda. Pada saat pemilihan presiden tahun 1961, Macapagal terpilih sebagai presiden. Kepemimpinan Macapagal membawa perubahan di Filipina dengan perbaikan ekonomi, salah satunya program penciptaan seribu lapangan kerja bagi masyarakat dan berhasil, sehingga citra Macapagal di masyarakat sangat bagus, yang nantinya di manfaatkan kembali oleh dinasti penerusnya di masa depan seperti pencitraan yang dilakukan oleh Arroyo pada saat pemilu.<sup>36</sup>

Tampilnya Gloria Macapagal Arroyo sebagai kandidat presiden pada pemilihan presiden tahun 2004 merupakan indikasi budaya patronase dari dinasti Macapagal. Arroyo pada saat berkampanye lebih banyak mengagung-agungkan Diosdado Macapagal sebagai seorang figur yang berwibawa, kharismatis, dan mampu memberikan atau menyediakan lapangan pekerjaan daripada mengekspos kemampuan dirinya sendiri. Macapagal sang ayah benar-benar dijadikan sebagai

---

<sup>36</sup> Etha Pasan. *Politik Dinasti Dalam Pemilihan Presiden Di Filipina Tahun 2001 – 2011*. Jurnal Interdependence, Vol. 1, No.3 september-desember 2013

patron yang harus diikuti dan dicontoh seorang pemimpin, dalam hal ini Arroyo mengklaim dirinya memiliki sifat-sifat kepemimpinan tersebut.<sup>37</sup>

Terpilihnya Arroyo pada tahun 2004 dan Benigno pada tahun 2010 sebagai presiden menunjukkan bahwa masyarakat Filipina pada kenyataannya masih menyukai pemimpin berdasarkan kedekatan secara emosional, ketokohan, simbol-simbol kebesaran, dan memiliki sumber daya ekonomi yang kuat seperti yang dimiliki dinasti politik Macapagal dan Aquino. Masyarakat tidak sepenuhnya memilih Arroyo dan Benigno berdasarkan kompetensi dan kapabilitas yang mereka miliki, melainkan berdasarkan gambaran orang tua masing-masing. Hal itu dapat dilihat dari hasil perolehan suara oleh Arroyo pada tahun 2004 dan Benigno di tahun 2010, yang sangat signifikan dibandingkan dengan kandidat lainnya. Pemilihan yang dilakukan masyarakat tidak lagi didasarkan pada pertimbangan rasional, tetapi lebih pada emosional. Pihak masyarakat yang sudah terjebak dalam hubungan *patronase* akan cenderung sangat setia pada pihak patron, tanpa pertimbangan rasional. Selain itu budaya patron berimbas pada hilangnya daya kritis masyarakat, terhadap situasi politik. Ikatan yang kuat antara patron dan klien menempatkan patron sebagai pemimpin yang selalu benar meskipun terkadang melakukan tindakan yang irasional.<sup>38</sup>

## **4.6. Resolusi Konflik dan Perjanjian Damai Pemerintah Filipina dan Bangsa Moro**

### **4.6.1 Resolusi**

Resolusi konflik merupakan suatu terminologi ilmiah yang menekankan kebutuhan untuk melihat perdamaian sebagai suatu proses terbuka. Titik tekan dari resolusi konflik berusaha menangani sebab-sebab konflik dan membangun

---

<sup>37</sup> Ibid

<sup>38</sup> Ibid

hubungan baru yang bisa tahan lama di antara kelompok-kelompok yang bermusuhan.<sup>39</sup>

Resolusi pada dasarnya adalah sebuah upaya intervensi (untuk mencegah aktualisasi, mengurangi eskalasi, menghentikan, dan menyelesaikan konflik) dalam salah satu atau lebih tahap konflik. Sementara itu, untuk menyelesaikan suatu konflik, secara teoritis di dalam paper ini mengambil salah satu yang paling relevan dengan topik bahasan, yaitu intervensi pihak ketiga. Paling sederhananya, pihak ketiga dapat didefinisikan sebagai individu atau kolektif yang berada di luar konflik antara dua pihak atau lebih dan mencoba membantu mereka untuk mencapai kesepakatan.<sup>40</sup>

#### **4.6.2 Perjanjian Damai Tahun 1996**

Selain itu pada tahun 1996, Perjanjian Perdamaian Jakarta (*Jakarta Peace Agreement*), proses peluncuran dalam Pelucutan Senjata, Demobilisasi dan Reintegrasi (DDR) untuk integrasi dari MNLF ke dalam arus utama politik Filipina. Sehingga pada tahun 1996, dimana adanya perjanjian perdamaian dengan MNLF dan pemerintah Filipina, 1996 *Final Peace Agreement* (ditengahi oleh Indonesia melalui OKI) tidak pernah diimplementasikan karena konflik masih sering terjadi dan berkelanjutan di Moro, Filipina Selatan. dan kehidupan sipil.<sup>41</sup>

Adapun beberapa komponen yang harus diperkuat dalam suatu proses perdamaian.

*Pertama*, kedua belah pihak harus membangun konsensus nasional pada rencana yang telah disepakati selama negosiasi dengan melakukan lebih konsultasi pada isu-isu yang dibahas dalam negosiasi dan pemerintah harus

---

<sup>39</sup> Raden Mas Jerry Indrawan. *RESOLUSI KONFLIK BAGI ETNIS MORO DI FILIPINA*. International & Diplomacy Vol. 2, No. 1 (Juli-Desember 2016). Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Paramadina

<sup>40</sup> Ibid

<sup>41</sup> Lisa Huang, *Victor Musembi and Ljiljana Petronic*. Halaman. 7

menjangkau para pemimpin Kristen, khususnya anggota Kongres dan pejabat setempat.

*Kedua*, Pemimpin agama Kristen dan Muslim harus memimpin dalam mengumpulkan pengikutnya untuk mendukung proses perdamaian. Uskup ataupun Ulama Forum, sebuah konferensi Kristen dan pemimpin agama Muslim di Filipina, harus terlibat aktif dalam memanfaatkan dukungan ini<sup>42</sup>

### **4.6.3 Menuju Perjanjian Perdamaian**

Selama empat dekade pemerintah Filipina melakukan beragam upaya terkait dengan konflik separatisme yang terjadi dengan komunitas umat Muslim di Mindanao. Pada Oktober 2012, pemerintah Filipina dan perwakilan gerakan separatis MILF menyepakati sebuah perjanjian damai untuk mengakhiri konflik selama empat dekade tersebut. Pasalnya, dalam perjanjian tersebut pemerintah Filipina berupaya untuk memberikan hak-hak khusus kepada masyarakat Muslim Mindanao, yang diwakili oleh MILF, berupa otonomi khusus sehingga MILF dan masyarakat Muslim Mindanao secara luas dianggap sebagai sebuah entitas politik baru yang mampu membuat hukum, menjalankan politik luar negeri, dan termasuk hak untuk memberlakukan sistem perpajakan secara terpisah dalam pemerintahan Filipina.<sup>43</sup>

Terdapat tiga sebab utama mengapa peran negara sangat penting dalam perkembangan ancaman teroris yang memiliki keterkaitan dengan pergerakan separatis Mindanao.

*Pertama*, sejak pertengahan 1990-an, Filipina menjadi salah satu lahan pelatihan utama bagi Jemaah Islamiyah (JI) maupun kelompok teroris lainnya yang bertekad membina kekuatan militer untuk tujuan mendirikan negara Islam

---

<sup>42</sup> United State Institute of Peace, *The Mindanao Peace Talks: Another to Resolve the Moro Conflict in the Philipines*, Special Report: Washington, DC 20036, hal. 11

<sup>43</sup> Raden Mas Jerry Indrawan. *RESOLUSI KONFLIK BAGI ETNIS MORO DI FILIPINA*. International & Diplomacy Vol. 2, No. 1 (Juli-Desember 2016). Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Paramadina

Mindanao, atau secara lebih umum membela agamanya terhadap musuh-musuhnya.

*Kedua*, Filipina tidak mampu memantau perbatasan maupun arus pergerakan penduduk, dana, dan barang selundupan secara efektif, terutama di kawasan selatan sehingga hal tersebut dengan mudah dapat dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok teroris.

*Ketiga*, organisasi-organisasi teroris di sana mengandalkan suasana yang memungkinkan ditimbulkan oleh adanya perlawanan kaum separatis yang sudah lama berjalan di kawasan selatan Filipina, yaitu di Kepulauan Mindanao.<sup>44</sup>

Ancaman yang paling signifikan bagi Filipina maupun wilayah lebih luas adalah kemungkinan meningkatnya keterkaitan antara separatisme internasional dengan gerakan perlawanan dalam negeri yang saling menopang. Hal ini menjadikan upaya perdamaian di Mindanao sebagai hal yang sulit dicapai.

#### **4.6.4 Perjanjian Damai Era Benigni Aquino**

Pada Oktober tahun 2012 terjadi sebuah kesepakatan perdamaian antara Presiden Benigno Aquino III dan kelompok pemberontak Muslim. Tujuannya adalah untuk membuka jalan dalam memulihkan dan membangkitkan Mindanao yang telah didera konflik selama 40 tahun, dengan memberi status otonomi khusus kepada kelompok Muslim di Mindanao. Akan tetapi, belum sampai setahun dari penandatanganan perjanjian damai tersebut, Mindanao kembali dalam situasi konflik yang dipicu oleh kelompok teroris. Keberadaan kelompok teroris tersebut menjadikan perjanjian damai yang telah dilakukan oleh masing-masing pihak semakin ambigu dan tidak menentu. Pasalnya, jaringan teroris tersebut memicu konflik bersenjata kembali antara pemerintahan Filipina dengan

---

<sup>44</sup> Ibid

kelompok MILF. Terdapat dugaan bahwa kelompok MILF mendapat dukungan persenjataan dan logistik dari jaringan teroris.<sup>45</sup>

#### **4.6.4.1 Unsur-unsur Penghambat Perdamaian**

Namun demikian, proses perdamaian yang terjadi bisa dikatakan masih sangat rentan akan gangguan dari pihak-pihak yang anti-perdamaian dan memiliki indikasi keterlibatan dengan jaringan teroris internasional. Pergeseran pola peran tersebut pada akhirnya berpengaruh kepada sentiment perdamaian itu sendiri dan hal itu menjadi jelas meskipun perjanjian tersebut merupakan sebuah bentuk upaya desentralisasi kekuasaan akan tetapi peran negara dalam melakukan intervensi keamanan tetap menjadi hal yang utama. Hal tersebut juga yang semakin menghambat proses perdamaian di Filipina. Terdapat tiga hal yang dapat menjadi sebuah kunci bagi tidak efektifnya perjanjian damai tersebut bagi pemerintah pusat Filipina dan Bangsamoro. Pertama, dalam komunitas Muslim sebenarnya terdapat perpecahan kubu entitas politik yang kemudian tidak diikutsertakan dalam negosiasi perdamaian sehingga persamaan persepsi mengenai perjanjian damai menjadi salah arti. Dari situ, akan mengarah kepada alasan kedua, yaitu perpecahan fraksi yang terdapat dalam tubuh Bangsamoro itu sendiri akan menghasilkan sentimen antar kelompok yang dikhawatirkan justru mengarah kepada adu domba diantara entitas politik Bangsamoro. Ketiga, pergeseran pola pergerakan perlawanan yang memiliki indikasi keterlibatan jaringan teroris internasional merupakan masalah lain yang juga memiliki dampak yang mampu mengerucutkan permasalahan menjadi konflik terbuka. Pasalnya, isu terorisme itu sendiri menjadi sebuah isu yang sangat berpotensi untuk memunculkan adu domba diantara entitas politik dalam masyarakat Muslim Mindanao dan juga dengan pemerintah pusat Filipina. Dari ketiga alasan tersebut dapat disimpulkan juga bahwa perdamaian yang terjadi di Mindanao masih jauh dari sempurna karena pemberian wilayah otonomi khusus tersebut dianggap

---

<sup>45</sup> Ibid



seperti rayuan dari pemerintah pusat Filipina untuk tetap mempertahankan teritorial kedaulatan yang memiliki potensi kekayaan alam di dalamnya serta, karena Filipina memiliki kondisi eksternal yang cukup buruk dengan China terkait dengan permasalahan Laut China Selatan, rayuan tersebut secara terpaksa harus mengutamakan kepentingan komunitas Bangsamoro terlebih dahulu.<sup>46</sup>

#### **4.7. Upaya Penyelesaian Konflik Bangsa Moro di Filipina**

Proses negosiasi perdamaian yang disepakati dalam kerangka kerja dengan melibatkan komunitas internasional secara bertahap dapat menggantikan lingkaran sejarah perampasan, ketahanan, dan ketidakpercayaan di Mindanao menjadi dinamika yang positif. Proses negosiasi yang disepakati pada tanggal 11 September 2001 menjadi sebuah solusi atas permasalahan yang terjadi di Moro, Filipina Selatan.<sup>47</sup>

Partisipasi negara lain dalam upaya penyelesaian konflik Moro mempunyai kontribusi yang signifikan. Beberapa negara yang ikut terkait dan menonjol dalam penyelesaian konflik Moro, seperti Amerika Serikat (AS), Libya, PBB dan *World Bank*, Jepang, Malaysia, Indonesia serta OKI. Namun dalam sub bab ini hanya dijelaskan pada beberapa negara yang lebih dominan dan hampir bersamaan dengan negara lainnya dalam memediasi konflik. Sehingga kali ini dalam upaya penyelesaian konflik agar lebih mudah dipahami terbagi menjadi dua, yakni melalui negara dan organisasi internasional.<sup>48</sup>

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk meredam konflik tersebut. Seperti pada masa pemerintahan Presiden Ferdinand Marcos telah

---

<sup>46</sup> Raden Mas Jerry Indrawan. RESOLUSI KONFLIK BAGI ETNIS MORO DI FILIPINA. *International & Diplomacy* Vol. 2, No. 1 (Juli-Desember 2016). Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Paramadina

<sup>47</sup> Salvatore Schiavo-Champo and Mary Judd, *The Mindanao Conflict in The Philippines: Roots, Costs, and Potential Divided*, February 2005. Conflict Prevention and Reconstruction, Paper No. 24, hal. 9

<sup>48</sup> Ariel R. Caculitan, *Negotiating Peace with the Moro Liberation Front in the Southern Philippines*. Tahun 2005. Tesis, California: Master of Arts in Security Studies (Stabilization and Reconstruction), Naval Postgraduate School, hal. 87.

diupayakan berbagai cara untuk memendam pemberontakan tersebut. Seperti misalnya kampanye yang dilakukan Marcos untuk menarik simpati Bangsamoro, seperti melakukan pembangunan ekonomi Filipina diberbagai sektor pasca baku hantam yang terjadi, serta dibangunnya tempat ibadah bagi umat Muslim di Manila dan kota-kota lainnya di Filipina, serta diakuinya libur hari raya umat Muslim. Bangsamoro dibawah bendera MILF kembali berjuang untuk mendapatkan hak-hak mereka. Setelah bertahun-tahun angkat senjata, akhirnya Pemerintah dibawah Presiden Fidel V. Ramos kembali mengupayakan jalan damai dengan MILF dan melahirkan *Final Peace Agreement (FPA)* pada 2 September 1996 yang isinya mengenai genjatan senjata. Namun, perjanjian tersebut hanya bertahan selama 3 tahun. Pada tahun 2000, dibawah kepemimpinan Presiden Joseph Estrada perjanjian tersebut dibatalkan (Thomas McKenna, 1998). Joseph Estrada yang lebih memilih tindakan koersif dengan tidak memberi dukungan penuh terhadap perjanjian damai tersebut akhirnya mengumumkan “perang habis-habisan”. Perang kembali terjadi antara MILF dan Pemerintah selama bertahun-tahun tanpa adanya solusi untuk mengakhirinya. Kemudian pada tahun 2001, Presiden Estrada digulingkan karena kerugian besar yang dihadapi negara akibat perang tersebut.<sup>49</sup>

#### **4.7.1. Keterlibatan Aktor Internasional dalam Konflik Moro di Filipina**

Amerika Serikat (AS) membantu penyelesaian konflik Moro dengan misi utamanya berasal dari keamanan pada terorisme dengan adanya hubungan sejarah dan perdagangan yang dalam dengan Filipina. AS memainkan peran yang mendukung dalam proses perdamaian dan telah menyatakan minatnya untuk membantu dengan menawarkan bantuan pembangunan jika sebuah perjanjian perdamaian ditandatangani. Kemudian, menjadi panduan bagi kekuatan penjaga

---

<sup>49</sup> Yolanda Tandio, Idin Fasisaka, Ni Wayan Rainy Priadarsini. *FAKTOR PENDORONG MORO ISLAMIC LIBERATION FRONT (MILF) UNTUK MENANDATANGANI FRAMEWORK AGREEMENT OF BANGSAMORO (FAB) DENGAN PEMERINTAH FILIPINA PADA TAHUN 2012*. Jurnal Hubungan Internasional. Tahun 2017

perdamaian multinasional yang akan memberikan jaminan keamanan dan memastikan kepatuhan pemerintah Filipina dan Moro dalam tahap implementasi dari kesepakatan damai komprehensif di masa depan. Komitmennya untuk menyediakan sumber daya dan mengerahkan kekuatannya terlihat pada tahun 2002 selama latihan militer bilateral diberi nama Balikatan (yang berarti bahu ke bahu), ditujukan untuk menargetkan kelompok teroris Abu Sayyaf di Mindanao. Dukungan yang diberikan AS tegas terhadap integritas teritorial Filipina meningkatkan prospek solusi politik konflik tersebut. Kepentingan AS untuk penyelesaian konflik juga berdasarkan pada permintaan dari Filipina dan permohonan terpisah pada MILF di tahun 2003, sikap konsisten terhadap misi utama memberikan kesempatan untuk berdamai meskipun beberapa serangan bom pada tahun yang sama di kota-kota Mindanao. AS merupakan negara yang sangat memerangi teroris sesuai dengan misi utamanya, sehingga jika berhubungan dengan Islam dan peperangan dianggap sebagai teroris. Namun persamaan diantara dua kelompok yang ada di Moro ialah sama-sama mengharapkan suatu keadilan bagi Moro untuk ada dalam GRP.<sup>50</sup>

#### **4.7.2. Keterlibatan Organisasi Internasional dalam Konflik Moro di Filipina**

Selain upaya penyelesaian konflik melalui negara-negara, upaya penyelesaian konflik Moro yang terjadi di Filipina juga mendapatkan bantuan dari organisasi internasional, seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), world bank, serta Organisasi Konferensi Islam (OKI). Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tidak secara langsung terlibat dalam negosiasi perdamaian untuk konflik Moro, dimana proses negosiasi perdamaian memiliki kelanjutan yang difasilitasi malaysia dan kelompok pendukung lain. PBB secara aktif terlibat dalam mencari solusi untuk permasalahan yang terjadi di Mindanao, dan membantu agar

---

<sup>50</sup> Ariel R. Caculitan, 2005, *Negotiating Peace with the Moro Liberation Front in the Southern Philippines*, Tesis, California: Master of Arts in Security Studies (Stabilization and Reconstruction), Naval Postgraduate School, hal. 87.

tercapainya perdamaian dan pengembangan melalui program multi-donor, hal tersebut sangat relevan dengan mempertimbangkan keamanan yang minim serta kondisi ekonomi yang tidak menguntungkan bagi area yang terkena di Mindanao.<sup>51</sup>

Pertisipasi world bank hanya terbatas pada aspek pengembangan ekonomi dalam proses perdamaian yang secara khusus dalam menghasilkan bantuan keuangan

untuk mendukung adanya penyelesaian damai dengan program yang sama dengan PBB yakni Multi-Donor Trust Fund (MDTF) sebagai bantuan humaniter, rehabilitasi dan pengembangan area yang menjadi hancur karena perang di Mindanao. PBB dan world bank menggunakan suatu program yang dapat membantu tercapainya perdamaian. International Contact Group atau ICG merupakan organisasi yang juga ikut terlibat dalam penyelesaian konflik, namun ICG terlibat dengan perwakilan Malaysia hampir sama dengan Indonesia yang melalui OKI. ICG berbeda dengan OKI, masalah yang terjadi di Filipina Selatan telah berlangsung sejak lama kemudian mendapat perhatian dari OKI pada saat Konferensi Tingkat Menteri (KTM) ke-3 OKI yang diselenggarakan di Jeddah, Arab Saudi, tahun 1972.<sup>52</sup>

#### **4.7.3. Peran Indonesia Dalam Penyelesaian Konflik Filipina Dengan Bangsa Moro**

Kepercayaan yang diberikan kepada Indonesia untuk menjadi bagian dalam penyelesaian masalah di Filipina Selatan ini merupakan fakta sejarah bahwa Indonesia di Indonesia juga terdapat banyak kasus separatisme, yang memberikan Indonesia pengalaman dan pengetahuan lebih dalam untuk mengatasi

---

<sup>51</sup> Ibid

<sup>52</sup> Kementerian Luar Negeri, 27 Juni 2011, Indonesia Kembali Menjadi Tuan Rumah Perundingan Implementasi Damai Pemerintah Filipina-MNLF. Diakses dari <http://www.kemlu.go.id/id/berita/siaran-pers/Pages/Indonesia-kembali-menjadi-tuan-rumahperundingan-implementasi-damai-Pemerintah-Filipina---MNLF.aspx> diakses pada 2022

masalah-masalah serupa. Dengan adanya pengalaman ini tentu belum cukup untuk meyakinkan kedua pihak yang bermasalah. Namun sikap dan prinsip Indonesia dalam penghormatan kepada keutuhan kedaulatan nasional Filipina merupakan hal yang mempengaruhi kepercayaan pemerintah Filipina. Indonesia juga dianggap sebagai mediator yang ideal karena adil dan netral untuk memulihkan kembali stabilitas kawasan ASEAN sehingga mempercepat pembangunan ekonomi, politik, dan sosial budaya di kawasan. Seminggu pasca penandatanganan perjanjian tersebut, pada bulan September dilaksanakan pemilu untuk memilih kepala daerah *Autonomous Region of Muslim Mindanao* (ARMM) dan terpilihlah Nur Misuari sebagai Gubernur ARMM. Setelah itu, banyak kegiatan peningkatan kualitas administratif pemerintah daerah otonomi ini, salah satunya pembentukan Kantor Urusan Muslim sebagai badan yang siap tanggap dan mengawasi kebutuhan masyarakat Muslim di Filipina Selatan. Keterlibatan Indonesia dalam upaya penyelesaian masalah ini menunjukkan adanya perubahan yang membawa perkembangan menuju perdamaian di Filipina Selatan.<sup>53</sup>

Berdasarkan perkembangan konflik yang terjadi di Filipina Selatan 10 tahun terakhir ini, terlihat bahwa konflik yang terjadi sekarang dengan konflik yang terjadi sebelumnya menunjukkan adanya kemiripan dan konflik cenderung lebih kompleks, karena adanya pengaruh dan peran dari pihak lain yang melakukan tindakan serupa yang merupakan sebuah awal dari konflik. Ketika kelompok pemberontak yang ada di Filipina terdesak oleh kekuatan pemerintah Filipina maka dengan adanya pihak luar yang menjadi musuh dari pemerintah Filipina juga. Sebut saja ISIS yang menjadi wadah bagi para pemberontak di wilayah Filipina Selatan untuk mendapatkan kekuatan *deterrence* yang mampu membuat mereka bertahan dari serangan pemerintah Filipina. Seiring berjalannya waktu, konflik yang ada di Filipina Selatan juga mengalami perubahan. Hal ini adalah bukti bahwa walaupun konflik dengan MNLF telah mendapatkan

---

<sup>53</sup> Hardi Alunaza SD, Dewa Anggara. *Peran Indonesia dalam Upaya Penyelesaian Konflik antara Pemerintah Filipina dan Moro Nationalism Liberation Front(MNLF)*. Indonesian Perspective, Vol. 3, No. 1 (Januari-Juni 2018): 52-64

perjanjian perdamaian, namun perjanjian tersebut tidak berdampak bagi bekas anggota MNLF yang bisa saja menggalang kekuatan kecil untuk kembali melawan pemerintah. Adapun kelompok-kelompok yang terbilang kecil tersebut telah menjadi kelompok pemberontak dengan kekuatan yang mematikan contohnya seperti kelompok Abu Sayyaf yang 10 tahun terakhir ini terus menebar teror di Filipina Selatan.<sup>54</sup>

#### **4.7.4. Peran Asean Convention On Counter Terrorism Dalam Penanganan Terorisme di Filipina**

Terdapat beberapa upaya negara Filipina dalam menangani kasus-kasus aksi terorisme di negaranya. Upaya-upaya ini terdiri dari undang-undang nasional, kebijakan, strategi dan kerjasama pemerintah Filipina dalam kontra terorisme. Berikut ini merupakan penjabaran upaya-upaya pemerintah Filipina dalam memberantas terorisme di negaranya. Pada 6 Maret 2007, Presiden Gloria Macapagal Arroyo menandatangani undang-undang nasional *Republic Act 9372* atau disebut dengan *Human Security Act 2007* (HAS 2007) mengenai tindak kejahatan terorisme di Filipina, dan mulai berlaku pada 15 Juli 2007 (Salazar, 2010). Di dalam hukum ini, beberapa tindak kejahatan kriminal lain juga dikategorikan sebagai bentuk terorisme diantaranya adalah pembajakan di wilayah perairan, pemberontakan, pembunuhan, penculikan atau penahanan secara ilegal, tindak kejahatan yang menyebabkan pengerusakan atau penghancuran, pembakaran dan penggunaan serta kepemilikan senjata secara illegal.<sup>55</sup>

ASEAN merupakan institusi yang terbentuk oleh negara-negara kawasan Asia Tenggara untuk mewadahi kepentingan-kepentingan negara anggotanya. Dalam konteks terorisme, ASEAN membentuk konsensus mengenai pemberantasan terorisme dengan menghasilkan *ASEAN Convention on Counter*

---

<sup>54</sup> Ibid

<sup>55</sup> Giuliani Agustha Namora. *PERAN ASEAN CONVENTION ON COUNTER TERRORISM DALAM PENANGANAN TERORISME DI FILIPINA PERIODE 2011 – 2013*. Journal of International Relations, Volume 2, Nomor 4, Tahun 2016, hal. 170-179. Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

*Terrorism.* Konvensi ACCT merupakan bentuk komitmen kerjasama yang diformalkan sebagai dasar, aturan dan tata cara negaranegara ASEAN dalam hal pemberantasan terorisme sehingga konvensi ACCT dapat dikatakan sebagai rezim internasional. ASEAN dalam merespon ancaman terorisme di kawasan telah mengeluarkan sejumlah inisiatif-inisiatif yang diwujudkan dalam bentuk deklarasi mengenai terorisme. Keputusan ASEAN untuk merespon ancaman terorisme yang sebelumnya berbentuk deklarasi menjadi konvensi karena sifat konvensi itu sendiri memiliki status hukum yang lebih mengikat sehingga negara yang meratifikasi memiliki tanggung jawab untuk mengimplementasikan. Dengan menetapkan sebuah konvensi sebagai tindak lanjut dari deklarasi, menunjukkan komitmen negara anggota ASEAN yang lebih serius dalam menghadapi ancaman terorisme di kawasan. Langkah ASEAN dalam merespon ancaman terorisme dikatakan hanya masih pada bungkus “pembicaraan” atau berupa penyatuan pernyataan, masih perlu adanya langkah signifikan untuk melakukan lebih dari sekedar peningkatan kapasitas (*capacity building*). Sejak dibentuknya ASEAN pada tahun 1967, ASEAN sangat menjunjung prinsip mengenai non-intervensi, kedaulatan, dan penolakan terhadap penggunaan kekuatan militer. Negara-negara ASEAN lebih menekankan pada proses-proses yang sifatnya konsultasi dan pembentukan konsensus. Prinsip-prinsip yang dianut inilah disebut dengan *ASEAN Way*. Bagi ASEAN, cara yang tepat untuk menjaga keamanan kawasan adalah dengan peningkatan kapasitas negara anggotanya dalam menjaga kawasan 178 nasional masing-masing. Kerjasama melalui konvensi ACCT merupakan bukti nyata ASEAN yang mampu menyatukan kekuatan negara anggotanya dalam memberantas ancaman terorisme dengan tetap menghormati kedaulatan satu sama lain. Berbagai macam upaya negara Filipina dalam menangani terorisme di negaranya dapat dikatakan sebagai bentuk nyata atau implementasi dari konvensi ACCT, tetapi juga berlaku bagi konvensi-konvensi terorisme lain yang telah Filipina ratifikasi. Secara kepatuhan, Filipina telah menjalankan kewajibannya sebagai anggota kawasan untuk mengimplementasikan konvensi ACCT melalui kebijakan-kebijakan nasional Negara maupun hukum nasionalnya. Dengan melihat model kontra terorisme di Filipina yang sangat berorientasi militer,

bentuk implementasi konvensi ACCT yang berupa dialog, *capacity building*, penelitian dan *working group discussion* dirasa tidak akan memiliki peran yang berpengaruh dalam menghadapi ancaman terorisme di negaranya. Bentuk-bentuk implementasi tersebut diyakini memiliki peran tersendiri baik bagi badan penegak hukum di Filipina, badan intelijensi, pemerintah, atau pengamat dalam membantu menekan ancaman terorisme di Filipina. Namun dengan ancaman terorisme yang dihadapi Filipina membutuhkan bantuan dan peningkatan kapasitas yang lebih dari itu, yaitu berupa kerjasama bantuan militer.

#### **4.8. Keamanan Negara Filipina Kontra Terorisme**

Filipina merupakan salah satu negara kepulauan yang besar dan terdiri dari lebih 7.000 pulau serta memiliki garis pantai yang sangat panjang yaitu 36.289 km<sup>2</sup>. Keberadaan negara Filipina yang merupakan negara kepulauan mengakibatkan Filipina hanya memiliki hanya sedikit luas wilayah daratan, yaitu mencapai 30.000 km persegi dan juga tidak memiliki perbatasan darat, dan akses keluar masuk di Filipina di didominasi oleh jalur maritim. Oleh sebab itu, pengawasan perbatasan dan pengamanan wilayah maritim menjadi dua hal yang sangat penting dan menjadi tantangan tersendiri dalam penanggulangan terorisme di Filipina. Perkembangan terorisme di Filipina tidak jauh berbeda dengan perkembangan terorisme di Indonesia, walaupun secara mendasar Indonesia dan Filipina berbeda dari segi suku, ras dan agama. Filipina yang penduduknya didominasi oleh penduduk dengan agama Khatolik, mengalami teror-teror dan pemberontakan yang dilakukan oleh bangsa Moro yang notabene bergama muslim di bagian negara Filipina Selatan selama berpuluh-puluh tahun yang ingin berusaha memisahkan diri dari Filipina. Sejak tahun 70-an, gerakan insurjensi ini dipimpin oleh *Moro National Liberation Front* (M NLF), lalu kemudian pada tahun 80-an didominasi oleh *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) yaitu pecahan dari MNLF yang lebih radikal. Abu Sayyaf Group kemudian muncul akibat dari dari sempalan dua gerakan sebelumnya pada tahun 90-an. Dapat juga dikatakan bahwa banyaknya serangan terorisme transnasional yang terjadi di



Indonesia berkaitan langsung dengan penyelesaian konflik di Filipina Selatan yang berlarut-larut dan juga akibat dari penutupan kamp-kamp insurjensi di Filipina Selatan.<sup>56</sup>

Indonesia dan Filipina adalah negara-negara berkembang yang keduanya terdapat di Asia Tenggara. Kedua negara ini memiliki kesamaan ataupun ciri khas yaitu sama-sama negara kepulauan yang memiliki daerah perbatasan yang merupakan perairan. Hal ini menjadi tantangan keduanya untuk menjaga kedaulatan masing-masing negara dari serangan-serangan yang berasal dari dalam maupun dari luar negara mereka tersebut. Kesamaan lainnya yang dimiliki oleh Indonesia dan Filipina adalah keduanya memiliki organisasi-organisasi radikal yang mengancam kedaulatan negara mereka. Kesamaan yang dimiliki oleh kedua negara ini menjadi penting bagi Indonesia dalam membantu pemerintah Indonesia dalam melakukan penanggulangan terorisme. Filipina memiliki sebuah badan untuk penanggulangan terorisme yang bernama *The National Counter-Terrorism Action Group* (NCTAG) yang berdiri sejak 2007. Filipina juga memiliki lembaga yang lebih besar yaitu dewan *Anti-Terrorism Council* untuk menangani masalah penanggulangan terorisme di Filipina. Filipina memiliki dewan anti terorisme yang membawahi Sekretariat (NICA) dan juga Program Management Center yang memiliki struktur langsung ke beberapa institusi yaitu : *National Terrorism Prevention Office* (NTPO), *Capability Building Office* (CBO), *Legal & Internatiol Affairs Office* (LIAO), *Opn'l Readiness Assessment & Monitong Office* (ORACMO) dan juga *Office for Special Corcerns* (OSC).<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Erwin Yusup Sitorus. *THE PHILIPPINE NATIONAL SECURITY POLICY IN THE COUNTER TERRORISM*. Jurnal Prodi Peperangan Asimetris. Juni 2017. Volume 3 Nomor 2

<sup>57</sup> Ibid

#### **4.9. Analisis Implementasi Kebijakan Negara Filipina Terhadap Bangsa Moro**

Ketidakstabilan politik dan ekonomi seringkali menjadi alasan utama terjadinya berbagai konflik, baik itu konflik internal maupun eksternal. Filipina juga mengalami konflik serupa, yaitu konflik antara Bangsamoro dengan Pemerintah Filipina itu sendiri. Bangsamoro bukan merupakan ras, etnis, waktu, atau geografis tertentu. Bangsamoro merujuk pada kelompok orang yang berafiliasi kepada agama tertentu, dalam hal ini adalah agama Islam (VOA Islam). Konflik yang telah terjadi selama 4 dekade ini membuat Pemerintah Filipina selalu mengupayakan berbagai jalan damai agar konflik yang terjadi dengan Bangsamoro dapat terselesaikan. Pemerintah Filipina berusaha membuat nota kesepakatan dengan *Moro Islamic Liberation Front (MILF)*.<sup>58</sup>

Perjuangan MILF adalah untuk memperoleh kembali kemerdekaan yang telah dirampas secara immoral dan illegal, dan memperjuangkan penentuan nasib sendiri (*Right to self-determination*). MILF memiliki 46 *camp* mujahidin (pejuang keadilan atau pejuang kemerdekaan) dan mengorganisir 120.000 prajurit bersenjata dan tidak bersenjata serta ribuan pengikut lainnya. Tentara MILF dikenal sebagai *Bangsamoro Islamic Armed Forces (BIAF)* yang terdiri dari 60% pasukan regular. Pemerintah Filipina sendiri memperkirakan organisasi ini memiliki 8000 tentara. Pemerintah memperkirakan MILF tersebar merata di seluruh Pulau Mindanao yang terdiri dari 1,6 juta orang-orang Manguindanao, 1,9 juta orang Maranao, dan sisanya merupakan orang-orang Iranun dari Cotabato Utara dan Basilan. Hal ini menunjukkan bahwa organisasi ini paling banyak memperoleh dukungan dari masyarakat Bangsamoro dibandingkan dengan organisasi serupa lainnya, seperti MNLF, Abu Sayyaf, *Bangsamoro Islamic*

---

<sup>58</sup> Yolanda Tandio, Idin Fasisaka, Ni Wayan Rainy Priadarsini. *FAKTOR PENDORONG MORO ISLAMIC LIBERATION FRONT (MILF) UNTUK MENANDATANGANI FRAMEWORK AGREEMENT OF BANGSAMORO (FAB) DENGAN PEMERINTAH FILIPINA PADA TAHUN 2012*. Jurnal Hubungan Internasional. Tahun 2017

*Freedom Fighter (BIFF), Justice for Islamic Movement, Ansar Khalifah Filipina (AKP), dan Moro Independent Movement (MIM).*<sup>59</sup>

Secara operasional, otonomi didefinisikan sebagai pemberian mekanisme pemerintahan sendiri secara internal kepada wilayah atau sekelompok orang yang dengan hal tersebut mengakui sebagian pemberian kemerdekaan dan kebebasan dari pengaruh pemerintah nasional dan/atau pemerintah pusat. Dalam perspektif Hukum Internasional, otonomi menunjuk pada sebagian wilayah negara yang memiliki hak untuk mengatur diri sendiri dalam beberapa kewenangan melalui penerapan hukum dan peraturan tanpa menyatakan memiliki negara sendiri. Pemberian otonomi khusus dapat dikatakan sebuah upaya untuk menyelesaikan permasalahan maupun konflik yang ada (resolusi konflik). Hal itu dikarenakan otonomi dapat ditempatkan sebagai sebuah posisi yang paling strategis, yaitu antara opsi merdeka dan opsi perlingungan hak-hak kaum minoritas. Selain itu, otonomi juga dianggap sebagai sebuah mekanisme yang mampu menjamin hak-hak dasar dalam sebuah wilayah. Dan yang terpenting adalah otonomi sebagai alternatif dalam penyelesaian konflik yang terbukti secara efektif mampu diterima sebagai bentuk kompromi *win to win solution* oleh pihak yang bertikai sebagai.<sup>60</sup>

Filipina awal tahun 2019 diwarnai referendum di Filipina Selatan yang mengantarkan pada dibentuknya *Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao* (BARMM). Konflik, instabilitas kawasan, dan perkembangan ancaman separatisme di Filipina Selatan khususnya dan umumnya di seluruh Filipina diharapkan berakhir dengan sebuah konsensus damai dan demokratis seiring terbentuknya pemerintahan transisi di BARMM. Harapan terciptanya perdamaian dengan keberadaan BARMM dalam tulisan ini dikaji secara spesifik dari salah satu kelompok teror yang berkembang di kawasan Filipina Selatan, *Abu Sayyaf Group* (ASG). Keberadaan ASG pada mulanya merupakan dampak kekecewaan

---

<sup>59</sup> Ibid

<sup>60</sup> Azmi Muttaqin. *Otonomi Khusus Papua: Sebuah Upaya Merespon Konflik dan Aspirasi Kemerdekaan Papua*. Jurnal. Dikutip dari <http://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/viewFile/6064/5172>.

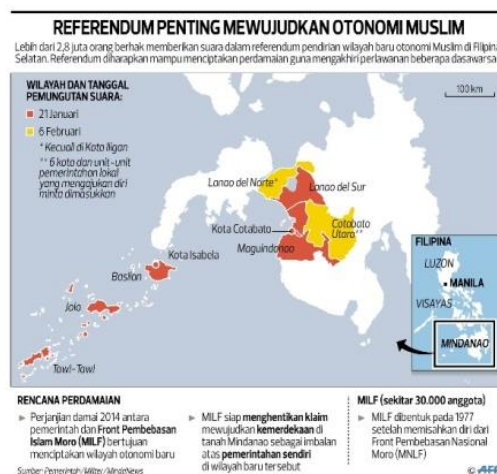
usaha perjanjian damai yang diinisiasi pemerintah dan kelompok teror terbesar saat itu *Moro National Liberation Front* (MNLF), seiring dengan perkembangan waktu kelompok ASG bertransformasi menjadi sebuah kelompok kriminal dengan modus operandi penculikan dan permintaan tebusan, sekalipun tidak sepenuhnya meninggalkan posisi awalnya sebagai kelompok teror dengan kehendak separatis ideologis. Penelitian ini berusaha menjawab potensi dampak yang muncul pada ASG dengan dibentuknya BARMM di kawasan Filipina Selatan. Sayangnya opsi opsi melemah dan bubarnya ASG yang disebabkan oleh keberadaan BARMM hanya dapat terjadi bila tercipta *good governance* dan penyelesaian persoalan dasar seperti kemiskinan dan potensi radikalisis yang terus berkembang. Jawaban dari masa depan ancaman teror ASG di Filipina Selatan akhirnya tergantung seberapa besar penguasaan wilayah, penegakan hukum, dan pengentasan kemiskinan di Filipina Selatan.<sup>61</sup>

Referendum UU Bangsamoro adalah elemen penting pakta perdamaian dengan pemberontak MILF. Lebih 2,83 juta pemilih terdaftar sebagai peserta referendum yang dilaksanakan di lima provinsi dan dua kota di wilayah Mindanao ini adalah pemungutan suara putaran pertama, sedangkan putaran kedua akan dilangsungkan 6 Februari di dua provinsi lain. UU Daerah Otonomi Bangsamoro dirancang untuk menggantikan UU Daerah Otonom Muslim Mindanao (ARMM) yang diberlakukan 29 tahun lalu. UU yang baru akan memberikan otonomi yang lebih besar kepada pemerintahan otonomi Mindanao, misalnya atas hak-hak pengangguran, pendapatan, sumber daya alam, administrasi peradilan dan pelayanan sipil. Kawasan Mindanao di Filipina dihuni penduduk mayoritas Muslim. Hasil referendum putaran pertama diharapkan diumumkan empat hari kemudian, kata James Jimenez, juru bicara panitia pemilu, Comelec. Di antara pemilih yang terdaftar adalah Murad Ebrahim, Ketua Front Pembebasan Islam Moro, MILF, yang tahun 2014 menandatangani perjanjian perdamaian dengan pemerintah Filipina. MILF adalah kelompok pemberontak Muslim terbesar di Mindanao, yang sejak tahun 1970-an berjuang untuk memisahkan diri dari

---

<sup>61</sup> Prakoso Permono. *Abu Sayyaf Group di Filipina Selatan setelah Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao*. Vol. 13 No. 2 (2019): Global Strategis. 25 November 2019

Filipina. Kelompok itu kemudian memutuskan untuk menerima status otonomi, setelah perundingan panjang. Warga Muslim Filipina terdiri dari kurang 10 persen keseluruhan populasi Filipina, yang mayoritasnya beragama Katolik. Mereka sering mengeluh telah diabaikan oleh pemerintah pusat. Pembangunan di Mindanao sangat terhambat, terutama karena pertempuran selama beberapa dekade. Ratusan ribu orang tewas dalam konflik itu. Kemiskinan dan peperangan kemudian menjadikan Filipina selatan, wilayah tidak stabil dan berkembang menjadi basis berbagai kelompok militan yang menebar teror. Lebih 20.000 petugas polisi dan tentara dikirim untuk mengamankan pemungutan suara, di tengah kekhawatiran bahwa beberapa kelompok militan akan mengganggu jalannya referendum. Dua ledakan granat mengguncang kota Cotabato pada malam sebelum pelaksanaan referendum, namun polisi mengatakan setelah penyelidikan, motif serangan itu bisa jadi dendam pribadi terhadap seorang hakim di kota itu tidak ada yang terluka dalam ledakan itu.<sup>62</sup>



### Gambaran Referendum Penting Mewujudkan Otonomi Muslim

Referendum harus diadakan di daerah-daerah yang saat ini diduduki oleh orang-orang Bangsamoro. Ini termasuk provinsi Maguindanao, Lanao del Sur,

<sup>62</sup> *Referendum Perluasan Otonomi Bangsa Moro Dimulai di Filipina Selatan*. 21 Januari 2019. Di kutip dari <https://www.dw.com/id/referendum-perluasan-otonomi-bangsa-moro-dimulai-di-filipina-selatan/a-47168257>.

Basilan, Sulu dan Tawi-Tawi, dan kota-kota Cotabato Marawi dan Isabela. Ada juga kota-kota di provinsi Cotabato, Sultan Kudarat, Cotabato Selatan, Sarangani, Davao del Sur, Davao Oriental, Lanao del Norte, Zamboanga del Sur, Zamboanga del Norte, Zamboanga Sibugay dan Palawan yang harus dimasukkan, subjek untuk diskusi dengan orang-orang di daerah-daerah. Wilayah yang akan memilih kemerdekaan akan membentuk negara Bangsamoro independen yang terpisah. Referendum harus diawasi oleh PBB agar kredibel di mata rakyat Bangsamoro, rakyat Filipina, dan komunitas internasional. Akal sehat menyatakan bahwa pihak yang berkonflik tidak dapat dipercaya untuk melakukan atau mengawasi pelaksanaan politik semacam itu. PBB adalah badan terbaik untuk mengawasi agar hasil referendum dihormati dan dilaksanakan. Jika diperlukan, PBB dapat mengatur kekuatannya untuk melucuti senjata mereka yang menolak untuk menghormati dan melaksanakan kehendak kedaulatan rakyat Bangsamoro.<sup>63</sup>



### **Gambaran Otonomi Bangsa Moro**

Mayoritas masyarakat di daerah Otonomi di Mindanao memilih ‘ya’ untuk meratifikasi Undang-Undang Organik Bangsamoro (BOL) dalam plebisit atau referendum pada 21 Januari. Berdasarkan hasil penghitungan, sebanyak 1.540.017 orang memilih ‘ya’ untuk meratifikasi BOL. Sedangkan, 198.750 memilih ‘tidak’. Artinya, sebanyak 88,5 persen pemegang hak suara menyetujui penerapan Wilayah Otonomi Bangsamoro di Muslim Mindanao (BARMM). Setelah BOL disahkan, BARMM akan menggantikan Wilayah Otonomi di Muslim Mindanao

---

<sup>63</sup> Abhoud Syed M. Lingga. *Understanding Bangsamoro Independence as a Mode of Self-Determination*. *Mindanao Journal* XXVII. Tahun 2004

(ARMM) yang ada saat ini. BARMM adalah wilayah otonomi yang lebih luas dari ARMM. Dalam pemerintahannya, BARMM akan memiliki sistem peradilan sendiri, otonomi dalam fiskal, dan cakupan wilayah yang lebih luas. Ada sejumlah perbedaan antara ARMM dan BARMM. Jika ARMM memiliki bentuk kesatuan pemerintah, maka BARMM memiliki sebuah parlemen demokratis. Parlemen di BARMM juga memiliki peran untuk membuat Undang-undang sendiri. Hal ini tidak dapat dilakukan dalam ARMM. Di ARMM, penduduk memilih gubernur dan wakil gubernur daerah mereka. Gubernur daerah memiliki Kabinet dan dewan penasihatnya sendiri. Kekuasaan legislatif terletak pada majelis legislatif daerah, yang 24 anggotanya juga dipilih oleh rakyat. Di BARMM, penduduk akan memilih parlemen beranggotakan 80 orang yang mewakili berbagai partai, distrik, dan sektor, termasuk masyarakat adat. Para anggota parlemen kemudian akan memilih seorang menteri utama dan dua wakil menteri utama di antara mereka. Untuk peradilan, kedua daerah otonom memberikan yurisdiksi pengadilan syariah atas kasus-kasus yang melibatkan umat Islam di wilayah tersebut. Namun hukum kesukuan masih berlaku untuk sengketa masyarakat adat di wilayah tersebut. Pejabat pemerintah daerah di bawah ARMM selama ini masih mengandalkan bantuan dari pemerintah Filipina. Hal ini mengakibatkan ketergantungan ARMM pada pemerintah nasional dalam anggaran tahunannya. Sementara, BARMM akan menikmati alokasi 75 persen penghasilan daerah. Sedangkan dana sisa sebesar 25 persen akan dialokasikan kepada pemerintah nasional. BARMM juga memiliki alokasi dana tahunan khusus dari pemerintah pusat sebesar 5 persen. Pemerintah pusat juga akan mengalokasikan 5 miliar peso atau setara Rp1,3 triliun setiap tahun untuk jangka waktu sepuluh tahun, yang akan digunakan untuk merehabilitasi daerah-daerah terdampak konflik.<sup>64</sup>

Kelompok *Abu Sayyaf Group* (ASG) adalah salah satu kelompok teror yang berkembang di kawasan Filipina Selatan. Secara historis kelompok ASG terbentuk pada tahun 1991 sebagai reaksi pada posisi MNLF yang mengambil

---

<sup>64</sup> Pizaro Gozali İdrus. *Sejumlah perbedaan otonomi BARMM dan ARMM pada Bangsamoro*. 25 Januari 2019. Dikutip dalam <https://www.aa.com.tr/id/dunia/sejumlah-perbedaan-otonomi-barmm-dan-armm-pada-bangsamoro/1374488>

jalan negosiasi damai dengan otoritas Filipina akan perjuangan Bangsamoro merdeka dengan dasar kebangsaan dan sosialisme Islamnya. Reaksi ASG adalah reaksi yang sama seperti yang diambil oleh MILF pimpinan Nur Misuari yang memisahkan diri dari induk kelompok teror di Filipina. Sejak saat tersebut hingga hari ini ASG merupakan kelompok teror terkecil di Filipina, namun demikian kemampuan dan ancaman yang disebabkan oleh kelompok teror ini jelas perlu dipertimbangkan hingga mendapatkan predikat sebagai kelompok paling radikal di antara kelompok teror Filipina lainnya (*Counter-extremism Project 2019*). Tujuan kelompok teror ini sebagaimana pula latar belakang pemisahan diri MILF adalah membentuk sebuah negara merdeka Bangsamoro berlandaskan iman Islam. Tujuan utama ASG kemudian berubah-ubah seiring dengan perjalanan kelompok teror tersebut.<sup>65</sup>

Abu Sayyaf yang secara bahasa berarti ‘pembawa pedang’ atau ‘ayah dari pedang’ tak lepas dari sosok guru dari Abdulrajak Janjalani selaku pendirinya. Perjalanan kelompok Abu Sayyaf tersebut dimulai pula di bawah kepemimpinan Abdulrajak Janjalani. Ia merupakan tokoh pemimpin ASG yang pertama dan secara pribadi memiliki afiliasi dengan Al-Qaeda di bawah kepemimpinan Osama bin Laden. Oleh sebab itu catatan-catatan awal pergerakan ASG mirip dengan seruan Osama bin Laden yang menyerukan untuk

*“kill the Americans and their allies civilians and military because it is an individual duty for every Muslim who can do it in any country in which it is possible to do it”* (Ali 2007).

Maksudnya ialah seruan untuk seluruh gerakan teroris berbasis keagamaan Islam untuk menyerang segala bentuk afiliasi Amerika Serikat dan sekutunya dalam pemaknaan luas termasuk pada nilai, agama, budaya, pengaruh, hingga pihak yang dianggap sebagai kaki tangan Amerika Serikat dan kekuatan barat. Dengan pengaruh ideologis tersebut Janjalani kembali ke Basilan dan memimpin

---

<sup>65</sup> Prakoso Permono. *Abu Sayyaf Group di Filipina Selatan setelah Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao*. Vol. 13 No. 2 (2019): Global Strategis. 25 November 2019



pemberontakan dengan prinsip dasar pendirian negara Islam, menolak otonomi, menolak kemerdekaan, dan menolak revolusi.<sup>66</sup>

*Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao*(BARMM) telah memasuki empat bulan pertama berjalan sejak hasil referendum awal tahun 2019. Wilayah Filipina Selatan termasuk posisi kelompok Abu Sayyaf di Sulu dan Basilan secara yuridis berada dalam kawasan BARMM. Terdapat beberapa poin utama perubahan yang terjadi atau akan terjadi setelah terbentuknya dan efektif bekerja BARMM beserta perangkatnya. Dalam sebuah sesi tanya jawab terhadap *Bangsamoro Transition Commission yang dirilis oleh Institute for Autonomy and Governance* (2018) terdapat beberapa poin utama gambaran arah BARMM khususnya yang berkaitan dengan usaha menciptakan perdamaian di kawasan dari ancaman separatisme. Di antaranya adalah posisi pemerintahan transisi BARMM nantinya akan mengusahakan langkah berupa pendekatan politik, kultural, sosial ekonomi, menegakkan keadilan, membentuk pemerintahan yang transparan (*good governance*), sedangkan hal-hal yang berhubungan dengan keamanan nasional tetap merujuk pada kebijakan pemerintah pusat. Kemudian identitas Bangsamoro akan menjadi identitas yang diakui sebagai bagian integral dari identitas kebangsaan Filipina, hal ini dianggap penting sebagai usaha menyelesaikan konflik dari akar permasalahan. Sedangkan posisi angkatan bersenjata akan disesuaikan dengan kebijakan keamanan nasional pemerintah pusat dan stabilitas keamanan akan diserahkan pada *Philippines National Police* yang akan membuka kantor mengikuti kedudukan pemerintahan BARMM. Berdasarkan poin utama tersebut kita dapat menganalisis bahwa BARMM berusaha membangun wilayah Filipina Setelah pasca konflik dengan pendekatan *soft approach*, bahkan secara keamanan dari ancaman separatisme mengarah pada penegakan hukum alih-alih pendekatan militer.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Fellman, Z., 2011. *Abu Sayyaf Group*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.

<sup>67</sup> Prakoso Permono. *Abu Sayyaf Group di Filipina Selatan setelah Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao*. Vol. 13 No. 2 (2019): Global Strategis. 25 November 2019

Komponen berpengaruh lain dalam keberadaan BARMM adalah komposisi *Bangsamoro Transition Authority* (BTA). Jelas bahwa BARMM merupakan hasil kerja negosiasi MILF dan MNLF, kedua kelompok terbesar gerakan Bangsamoro di Filipina. Oleh sebab itu otoritas yang membidani terbentuknya pemerintahan daerah Muslim Mindanao didominasi dua kelompok tersebut. Dari seluruh 75 anggota otoritas tersebut 9 orang di antaranya merupakan nominasi MNLF, 26 nominasi pemerintah Filipina, dan sisanya merupakan nominasi MILF dengan keseluruhan hanya 12 orang nominasi perempuan. Latar belakang daerah asal para anggota BTA adalah asli dari Filipina Selatan dan berbagai latar belakang profesi baik kalangan terpelajar akademisi, pimpinan kombatan, usahawan, pengacara, dokter, pegawai pemerintah ARMM, dan tetap didominasi afiliasi kelompok MNLF. Sekalipun seluruh anggota BTA merupakan orang yang asli berasal dari kawasan Filipina Selatan, namun komposisi tersebut menggambarkan tantangan dari cita-cita terbentuknya BARMM sebagaimana dijelaskan sebelumnya sebagai sebuah badan yang berusaha mengonstruksi kohesi sosial, tak dapat dipungkiri faksi-faksi kepentingan dan lebih lagi kelompok teror di Filipina begitu variatif. Ide kohesi sosial ini mentah dan gagal dengan kenyataan penolakan pemerintah Filipina dalam bernegosiasi dengan kelompok apapun selain MILF dan MNLF, artinya ASG tidak akan menjadi bagian dari kohesi sosial atau lebih jauh lagi jalan negosiasi politik ini. Dari sudut pandang ini sekali lagi tampaknya ASG tidak akan bubar dan berakhir disebabkan oleh proses negosiasi politik. Artinya argumentasi bahwa kelompok teror ASG akan tertarik memasuki dunia politik dengan adanya pembagian otonomi keuangan sebesar 75% pada BARMM kemungkinan besar tidak terjadi disebabkan oleh kanal negosiasi politik yang sejak awal telah ditutup.<sup>68</sup>

Dari potensi yang telah dipaparkan di atas potensi ancaman bagi ASG tersisa pada peranan *Philippine National Police* (PNP) yang lebih diutamakan untuk stabilitas keamanan kawasan, demikian pula dengan kombatan MILF dan

---

<sup>68</sup> Ibid

MNLF yang bersedia untuk menurunkan senjata dan kembali menjadi bagian integral masyarakat. Keduanya sejalan dengan analisis Phillipis tentang dukungan akar rumput, ketika kelompok-kelompok milisi yang ada mulai menurunkan senjata dan keberadaan institusi penegak hukum diperkuat dan menjadi tonggak utama alat pemerintah maka secara logis konflik di kawasan akan semakin berkurang dengan berkurangnya kelompok milisi dan juga sistem penegakan hukum yang diutamakan. Bila posisi PNP dan pemerintahan BARMM berhasil merebut hati publik dengan menghadirkan keamanan dan deeskalasi konflik yang nyata maka amat mungkin dukungan akar rumput menguat pada institusi BARMM yang jelas-jelas juga merupakan komitmen awal hasil referendum. Dengan demikian posisi ASG akan sedikit demi sedikit kehilangan dukungan akar rumput dengan deeskalasi konflik, hadirnya keamanan lewat penegakan hukum, tercipta keadilan, dan kesejahteraan dari *good governance* otonomi keuangan. Tentu dengan catatan seluruhnya berjalan sesuai dengan yang dibayangkan dalam argumentasi di atas. Susunan premis argumentasi tersebut juga didukung oleh analisis Harmon (2010) yang menyebutkan bahwa kelompok teror dengan umur lebih dari 15 tahun cenderung dikalahkan melalui kebijakan penegakan hukum oleh kepolisian dan oleh kebijakan pemerintah yang baik serta menyelesaikan masalah akar rumput. Sekali lagi bila seluruhnya berjalan dengan baik melalui fungsi sentral *good governance* BARMM maka bubarnya ASG dapat diprediksi semakin dekat seiring dengan perkembangan dan kemajuan ekonomi, kohesi sosial, politik, dan seluruh aspek kehidupan masyarakat di kawasan BARMM.<sup>69</sup>

Kelompok teror seperti ASG tidak tinggal diam atas potensi ancaman-ancaman semacam itu. Pertama-tama ASG tidak tampak memiliki ketertarikan untuk melakukan negosiasi dengan pemerintah dalam konteks BARMM. ASG tetap memainkan isu penjajahan oleh pemerintah Filipina dalam otonomi khusus yang dijanjikan oleh referendum dan terbentuknya BARMM. Isu tersebut diperparah dengan penyebaran isu pelanggaran hak asasi manusia dan

---

<sup>69</sup> Ibid

pembunuhan warga sipil yang dilakukan oleh pemerintah Filipina. Berbagai kelompok termasuk juga ASG melakukan serangkaian serangan sebelum dan sesudah referendum sebagai simbol komitmen pada instabilitas kawasan. Sekali lagi ketika dihadapkan pada kondisi semacam ini, *game theory* yang digunakan dalam analisis Harmon menggambarkan posisi gambling yang dihadapkan pada pemerintah, luaran dari kebijakan ekonomi, politik, kohesi sosial, dan sebagainya yang digadang-gadang BARMM pada akhirnya harus berhadapan dengan kekuatan kelompok teror ASG dalam meradikalisasi populasi. Tentunya kunci bagi otoritas BARMM adalah menciptakan dasar *good governance* yang ajek untuk dapat masuk pada tahap melawan kelompok teror melalui kebijakannya.<sup>70</sup>

Menurut pandangan dari Hugh Miall yang mengemukakan tentang konsep analisa konflik “*international conflict society*”, faktor-faktor yang berperan dalam terjadinya konflik dapat dibagi ke dalam beberapa klasifikasi yaitu *global, regional, state, conflict party, individu*.<sup>71</sup>

*Pertama*, faktor global. Perkembangan kelompok Islam ekstrim di kawasan Timur Tengah menjadi faktor penyebab dorongan kelompok MILF untuk melakukan penyerangan. Adanya hubungan yang terjalin dengan beberapa organisasi radikal, yaitu Al Qaeda menyebabkan MILF berani menentang negara Filipina. Keinginan mereka untuk sama-sama mendirikan negara Islam menjadi landasan bersama bagi mereka untuk melakukan kerjasama.

*Kedua*, faktor regional. Keadaan wilayah regional yang saat itu sedang banyak berkembang kelompok ekstrimis lain, contohnya adalah jemaah Islamiyah yang berbasis di wilayah Indonesia juga menjadi motivasi berkembangnya kelompok MILF ini untuk menyerukan perlawanan terhadap pemerintah. Persamaan tujuan yang menginginkan mendirikan kekhalfahan di wilayah masing-masing menyebabkan adanya hubungan yang terjalin dengan kedua kelompok ini

---

<sup>70</sup> Ibid

<sup>71</sup> Aunur Rafiq MS. *Kebijakan Pemerintah Filipina dalam Menangani Ancaman Gerakan Moro Islamic Liberation Front*. Journal of International Relations, Volume 3, Nomor 4, Tahun 2017, hal. 66-73

*Ketiga*, faktor Negara. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah di antaranya merupakan penyebab terjadinya konflik dengan kelompok MILF, yaitu pemindahan beberapa penduduk Kristen Filipina di daerah Mindanao. Diketahui daerah ini adalah daerah mayoritas Muslim sehingga warga Muslim moro menganggap pemindahan penduduk ini akan membahayakan entitas Muslim moro sehingga muncul perlawanan rakyat Moro terhadap kebijakan yang diambil oleh Filipina.

*Keempat*, adalah faktor pihak yang berkonflik. Kelompok etnis Muslim di Moro merasakan adanya ancaman terhadap kehadiran kelompok Kristen di Mindanao. Hal ini disebabkan karena kelompok Muslim Moro merupakan etnik minoritas di wilayah Filipina sehingga muncul perasaan khawatir akan diskriminasi dari rakyat Kristen Filipina. Sehingga hal ini mengakibatkan munculnya perlawanan bangsamoro untuk melepaskan diri dari Negara Filipina dan sekaligus mendirikan daerah dengan Islam sebagai ideologinya.

*Kelima*, faktor individu. Kelompok MILF yang menjadi kelompok radikal disebabkan karena Hashim Salamat memiliki hubungan dengan kelompok terorisme Al Qaeda. Hal ini dibuktikan dengan latar belakang Salamat yang menempuh pendidikan di Timur Tengah, adanya pengiriman pasukan MILF ke Afghanistan pada saat perang dengan Uni Soviet juga menjadi bukti hubungan kedua kelompok tersebut, sebagai gantinya MILF mendapatkan pasokan dana dan senjata.

MILF didirikan dengan tiga tujuan utama yaitu: pertama, untuk memperjuangkan kemerdekaan dan kepentingan Bangsamoro yang telah dirampas oleh pemerintah Filipina. Mohagher Iqbal selaku ketua panel perdamaian antara MILF dengan pemerintah Filipina memaparkan ada tiga factor yang mendorong MILF dalam melakukan perlawanan terhadap pemerintah Filipina yaitu :

1. Hak kebebasan Bangsamoro dalam beragama yang telah di rampas oleh pemerintah Filipina dengan kebijakan program kristenisasi.

2. Perampasan lahan pemukiman Bangsamoro yang di lakukan oleh pemerintah Filipina dengan adanya kebijakan program imigrasi.
3. Pembantaian yang di lakukan oleh pemerintah Filipina terhadap masyarakat yang menolak identitas sebagai masyarakat Filipina dan lebih memilih identitas sebagai orang Islam.

Ketiga faktor tersebut merupakan kepentingan Bangsamoro yang diperjuangkan oleh MILF. Program kristenisasi yang dilakukan oleh pemerintah Filipina merupakan program yang sudah ada sejak zaman colonial Spanyol di Filipina. Hal tersebut lantas mengingatkan Bangsamoro akan memori kelam tersebut dan menilai tindakan yang dilakukan pemerintah Filipina telah menodai nilai keberagaman didalam suatu Negara.<sup>72</sup>

Tujuan didirikannya gerakan MILF yaitu untuk mendirikan suatu negara dan pemerintahan yang berbasis Islam. Sebelum kemerdekaan Filipina dari Amerika Serikat, Bangsamoro telah melakukan protes terhadap tindakan yang dilakukan oleh Amerika Serikat yaitu menyerahkan Mindanao untuk masuk ke dalam kemerdekaan Filipina pada waktu itu. Aksi protes tersebut didasari oleh rasa tidak terima Bangsamoro terhadap Tindakan Amerika Serikat. Kawasan Mindanao yang merupakan tempat tinggal Bangsamoro tidak berhasil dikuasai oleh Spanyol pada waktu menjajah Filipina. Bangsamoro menilai bahwa Spanyol tidak berhasil dalam menaklukan Mindanao pada waktu itu dan Bangsamoro tidak ingin Kawasan Mindanao dimasukkan ke dalam kemerdekaan Filipina.<sup>73</sup>

Tujuan didirikannya MILF yaitu untuk menegakkan Firman Tuhan (Allah) dan menjadikannya sebagai suatu tatanan dalam mengatur segala aspek kehidupan Bangsamoro. Terkait dengan hal tersebut, MILF telah mulai mengimplementasikan tujuannya ini di daerah-daerah yang dikuasainya dengan mendirikan suatu badan khusus yaitu *Internal Security Force* atau yang lebih

---

<sup>72</sup> Taya Shamsuddin L. "The Political Strategies of the Moro Islamic Liberation Front for Self-Determination in the Philippines." Intellectual Discourse. Tahun 2007

<sup>73</sup> Berutu Ali Geno. "Sea Muslim Minoritas : South Thailand/Pattani, South Philippines/Mindanao and Thailand." Islamic Management and Empowerment Journal 9. Tahun 2019

dikenal dengan ISF. ISF ini sendiri dibentuk untuk dapat menegakkan ajaran dan nilai-nilai Islam di setiap Kawasan yang dikuasai oleh MILF itu sendiri. Terdapat tiga poin utama dalam kepentingan yang dibawa oleh MILF terkait konflik dengan pemerintah Filipina yaitu: pertama, mengembalikan hak-hak Bangsamoro yang telah dirampas oleh pemerintah Filipina. Kedua, mendirikan suatu negara (Mindanao) dan system pemerintahan yang berbasis Islam. Ketiga, yaitu menjalankan Firman Tuhan (Allah) dan menegakkan nilai-nilai dan ajaran Islam.<sup>74</sup>

Kerjasama yang terjalin antara MILF dan Jama'ah Islamiyah yaitu Kerjasama dalam bidang militer, sama halnya dengan Kerjasama yang terjalin antara MILF dan Al-Qaeda. MILF juga menyediakan *camp* pelatihan yang dapat di gunakan oleh Jama'ah Islamiyah untuk Latihan militer. Sedangkan Jama'ah Islamiyah memberikan pelatihan militer terhadap anggota MILF. Pelatihan militer tersebut berupa pelatihan dalam penggunaan peluncur granat, mortir, senjata anti-tank, serta *howitzer*. Pelatihan tersebut akan dapat membantu MILF dalam mengatasi serangan yang di lakukan oleh pemerintah Filipina terkait dengan kebijakan *All-out war* itu sendiri.<sup>75</sup>

Negara Bangsamoro yang merdeka akan didirikan di atas prinsip-prinsip kebebasan, demokrasi, kesetaraan semua pria dan wanita, menghormati keyakinan agama dan politik, dan kepatuhan terhadap hak asasi manusia.<sup>76</sup>

#### **4.9.1 Sistem Pemerintah**

Sistem pemerintahan yang akan dianut akan ditentukan oleh masyarakat Bangsamoro sendiri. Pemerintahan sementara akan mengawasi penyusunan konstitusi dan adopsinya. Konstitusi akan mencakup undang-undang hak asasi

---

<sup>74</sup> Wilson Jr., Thomas G. "*Extending the Autonomous Region in Muslim Mindanao to the Moro Islamic Liberation Front a Catalyst for Peace.*". Tahun 2009

<sup>75</sup> Larasati, Adisty. "*Kerjasama Keamanan Indonesia-Filipina dalam Mengatasi Masalah Terorisme Tahun 2005-2011.*" Jurnal Online Mahasiswa. Tahun 2015

<sup>76</sup> Abhoud Syed M. Lingga. *Understanding Bangsamoro Independence as a Mode of Self-Determination. Mindanao.* Journal XXVII. Tahun 2004

manusia dan kebebasan, dan pengakuan atas hak pemerintahan sendiri di setiap wilayah.

#### **4.9.2 Hak Warga Negara dan Penduduk**

Penduduk wilayah tersebut pada saat kemerdekaan akan menjadi warga negara negara Bangsamoro. Mereka akan menikmati hak, hak istimewa dan kewajiban yang sama. Mereka akan memiliki hak untuk memilih, kepemilikan properti, praktik keyakinan agama mereka dan partisipasi dalam urusan publik. Penduduk yang akan memilih untuk tetap menjadi warga negara Filipina setelah kemerdekaan dapat memilih apakah akan tetap sebagai penduduk asing tetap atau pindah ke wilayah Filipina dengan hak untuk membawa semua properti mereka. Untuk harta tak bergerak mereka, mereka dapat menjualnya kepada perorangan atau memilih kompensasi pemerintah.

#### **4.9.3 Konvensi dan Perjanjian Internasional**

Pemerintah Bangsamoro akan memikul kewajiban dan menikmati hak-hak dari konvensi internasional yang ditandatangani Filipina, sesuai dengan aturan hukum internasional. Perjanjian multilateral dan bilateral yang ditandatangani oleh Filipina yang secara langsung berlaku untuk wilayah negara Bangsamoro akan dihormati.

#### **4.9.4 Hubungan Khusus dengan Filipina**

Melalui perjanjian, negara Bangsamoro yang merdeka dapat memiliki hubungan khusus dengan Filipina; misalnya tentang pengembangan sumber daya bersama, eksploitasi sumber daya untuk mendapatkan keuntungan dari skala ekonomi, arus barang dan jasa, pergerakan warganya, keamanan regional, dan masalah lainnya.



#### **4.9.5 Kesenambungan Hukum**

Undang-undang yang disahkan oleh Kongres Filipina yang secara khusus berlaku untuk wilayah negara Bangsamoro pada saat kemerdekaan akan tetap berlaku sampai diubah atau dicabut oleh badan legislatif Bangsamoro. Pensiun yang dibayarkan kepada pensiunan akan terus dibayarkan oleh pemerintah Bangsamoro sesuai dengan syarat dan ketentuan yang sama. Izin, waralaba dan kuasa yang telah dikeluarkan akan tetap berlaku sampai dengan habis masa berlakunya

#### **4.9.6 Pembagian Harta dan Hutang**

Pemerintah Bangsamoro dapat memasukkan perjanjian dengan Filipina tentang hal-hal yang berkaitan dengan pembagian properti dan utang Filipina.



**Gambaran anak anak Bangsa Moro**

Federalisme mengandaikan pembentukan negara komponen atau pemerintah daerah yang mengatur diri sendiri yang terdiri dari serikat federal. Hal

ini tidak serta merta bertentangan dengan aspirasi politik masyarakat Bangsamoro untuk bernegara. Dasar dari Bangsamoro

*"negara bagian adalah administrasi pemerintahan Kesultanan di Mindanao dan Sulu, yang mengadakan perjanjian dengan negara-negara seperti Spanyol, Inggris dan Hindia Timur Belanda".*

Pembentukan negara bagian Bangsamoro akan menjadi langkah maju menuju advokasi untuk Konstitusi Federal. Bangsamoro *Nation* dapat memilih untuk bergabung dengan negara Filipina atau masuk ke dalam asosiasi negara bebas (atau lebih dikenal sebagai Persemakmuran seperti Puerto Rico, sebuah persemakmuran yang mengatur diri sendiri yang terkait dengan AS). Negara Bangsamoro dapat membuat perjanjian dengan negara Filipina untuk membentuk serikat federal seperti Negara Bagian Texas yang bersekutu dengan Uni Amerika melalui perjanjian.<sup>77</sup>

Di bawah hukum internasional kontemporer modern, perangkat perjanjian merupakan salah satu modalitas hukum dalam penyelesaian sengketa politik. Prosedur lain melalui dekolonisasi dan pelaksanaan referendum serupa dengan pengalaman Timor Timur. Orang Timor Leste sebelumnya telah mendeklarasikan kemerdekaan mereka dari Portugal sebagai bekas jajahannya. Tetapi setelah Indonesia mencaplok wilayah mereka sebagai salah satu provinsi Indonesia, orang Timor Leste memilih untuk melakukannya. menarik deklarasi kemerdekaan mereka dan berusaha untuk dimasukkan sebagai wilayah kepercayaan untuk dekolonisasi di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa. Penyelesaian politik damai dari masalah Bangsamoro akan menjadi kepentingan terbaik bagi Bangsa Filipina dan Rakyat Bangsamoro. Opsi militer tidak akan mengakhiri masalah Bangsamoro. Bahkan jika semua front Moro dikalahkan hari ini, akan selalu ada generasi baru Moro yang akan menegaskan hak penentuan nasib sendiri. Pemerintah Filipina telah menghabiskan miliaran peso untuk mengamankan pemberontakan Moro. Belum lagi hilangnya nyawa tak berdosa dan perusakan

---

<sup>77</sup> Mohd. Musib M. Buat. *FEDERALISM AS A BANGSAMORO OPTION*. ombudsman.gov.ph. Tahun 2002

harta benda. Filipina memiliki tingkat kemiskinan tertinggi di dunia. Apa yang sia-sia dihabiskan untuk kampanye militer seharusnya digunakan untuk pengentasan kemiskinan orang Filipina yang miskin.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Ibid