

### **BAB III**

#### **DINAMIKA PERDAMAIAN KONFLIK MINDANAO**

Dalam bab III ini berisi tentang dinamika konflik Mindanao antara masyarakat minoritas muslim Mindanao dengan Pemerintah Filipina, serta mengemukakan tentang aktor-aktor yang terlibat dalam upaya perdamaian konflik di Mindanao. Berdasarkan letak geografis, Mindanao terletak di bagian selatan Filipina. Pada mulanya masyarakat Mindanao terdiri dari kelompok Kristen Filipino dan mayoritas penduduk beragama Islam yang mulai masuk sejak abad ke 15. Masuknya Islam ke Mindanao membuat banyak perubahan terjadi di sekitar kawasan ini seperti perubahan peta demografi, budaya, sosial, dan tata nilai dalam masyarakat Mindanao. Lambat laun Islam dianggap sebagai sebuah identitas masyarakat lokal Mindanao karena dinilai dapat merepresentasikan tata nilai kehidupan masyarakat Mindanao dibandingkan dengan tata nilai lokal Lumands (agama dan keyakinan lokal Mindanao) maupun tata nilai Kristen. Inilah salah satu pemicu terjadinya konflik diskriminasi minoritas muslim Mindanao, Filipina.

Aktor-aktor yang akan dijelaskan dalam bab ini merupakan aktor-aktor internasional yang berupaya menengahi konflik di wilayah Mindanao, baik dari aktor negara seperti Libia, Malaysia dan Indonesia hingga aktor-aktor non negara seperti Organisasi Konferensi Islam dan anggota-anggota International Contact Group.

### **A. Sejarah Konflik Mindanao**

Persebaran Islam di Mindanao dapat dibuktikan dengan peninggalan berupa tarsilah-tarsilah yang dikenal dengan sebutan Tarsilah Mindanao. Berdasarkan tarsilah ini dapat diketahui masuknya Islam ke Mindanao terjadi pada abad ke 15 melalui jalur dagang dan dakwah oleh seorang ulama keturunan Arab-Melayu bernama Syarif Muhammad Kabungsuan bin Syarif Ali Zaid al Abidin. Dengan sambutan hangat yang diberikan oleh masyarakat Mindanao kala itu membuat persebaran Islam menjadi semakin berkembang dan meluas hingga Syarif Muhammad mendirikan kerajaan Islam di Mindanao dan diangkat menjadi Raja Maguindanao (Brunei, 1990).

Perjalanan Islam hingga dapat masuk ke Mindanao melalui tiga jalur besar, antara lain jalur Malaysia melalui Kasultanan Malaka, jalur Borneo melalui Brunei Darussalam, serta jalur Indonesia melalui kepulauan Sumatera. Jalur Indonesia dan Brunei cenderung mempengaruhi budaya politik Islam di Kasultanan Sulu dan sekitarnya. Sedangkan jalur Malaka mempengaruhi budaya politik Islam di kepulauan Mindanao (Surwandono, 2013). Masing-masing daerah memiliki daerah kekuasaan masing-masing; daerah kekuasaan Kasultanan Sulu berada di wilayah Sulu, Basilan, dan Tawi-tawi. Sementara Kasultanan Maguindanao memiliki kekuasaan di wilayah Mindanao daratan yaitu, Maguindanao, Maranao, Lana del Sur, Lanao del Norte, Zamboanga del Sur, Zamboanga del Norte, dan Sultan Kudara.

Kemudian pada abad ke-15 Masehi penduduk Mindanao yang mayoritas beragama Islam dengan kebudayaan Islam yang masih sangat kental sebagai identitas mereka melakukan perlawanan terhadap kedatangan kekuatan kolonisasi pemerintah Spanyol yang ingin memperluas daerah jajahannya ke tanah mereka, Mindanao. Sejak kedatangan kolonial Spanyol inilah penduduk Islam di Mindanao dipanggil dengan sebutan “Moro”. Kelompok kolonial ini memiliki tujuan untuk mendirikan koloni Spanyol di Mindanao dan memasukkan mayoritas penduduk muslim tersebut ke dalam agama Kristen. Menggunakan alasan agama, kaum ini berencana menghalangi penyebaran Islam dengan memaksa Raja Sulaiman of Luzon yang mempertahankan kota Manila beserta pengikutnya untuk memeluk agama Kristen (Majul dalam Surwandono, 2013). Semenjak kejadian tersebut ketegangan dan konflik antara pemeluk agama Kristen dan Islam Mindanao terjadi.

Selanjutnya terjadi pergantian antara rezim Spanyol ke rezim Amerika Serikat di Filipina. Transisi ini berlangsung menjelang Perang Dunia ke-2 dengan memperlihatkan sikap berkebalikan terhadap masyarakat muslim di Mindanao. Dalam perjanjian Treaty of Paris yang diresmikan pada 10 Desember 1898 kolonisasi Amerika berhasil menghentikan rezim Spanyol dan merebut kekuasaan atas Filipina. Amerika menginginkan masyarakat muslim Mindanao dan mayoritas Kristen Filipino untuk bersatu dan hal itu kemudian diresmikan pada tanggal 1 September 1914 (Budiwanti, 2004). Dengan alasan penyatuan ini selanjutnya di Mindanao umat Kristen diharuskan tinggal bersama umat muslim Mindanao lainnya.

Konflik antar dua kelompok, yaitu Muslim Mindanao dan Pemerintah Amerika Serikat, mulai menunjukkan gejalanya pada tahun 1926 ketika Amerika menerapkan kebijakan Bacon Bill. Bacon Bill merupakan kebijakan pemerintah Amerika Serikat dalam menggabungkan wilayah selatan di kepulauan Mindanao dan wilayah utara di kepulauan Luzon dengan pusat pemerintahan di wilayah Luzon. Meskipun masyarakat muslim Mindanao melakukan penolakan atas kebijakan ini, hasil Bacon Bill telah disepakati. Praktis dampak secara geografis wilayah Mindanao termasuk dalam wilayah administratif pemerintah Filipina sementara secara demografik kebijakan ini berhasil mengurangi kepadatan penduduk di utara dan tengah Filipina. Respon keras muslim Mindanao tidak dihiraukan meskipun kebijakan tersebut merubah posisi masyarakat muslim Mindanao menjadi etnik minoritas di tanah kelahirannya sendiri.

Kemerdekaan Filipina diakui pada tanggal 4 Juli 1946, ditandai dengan penggabungan wilayah dari ketiga wilayah Selatan (kepulauan Mindanao), wilayah Tengah (kepulauan Visayas), wilayah Utara (kepulauan Luzon). Wilayah Mindanao resmi ditunjuk sebagai pusat politik dan administratif dari negara Filipina. Hal ini membuat semakin buruknya hubungan masyarakat Mindanao dengan pemerintah Filipina. Di bawah kepemimpinan Manuel Quezon, Filipina menetapkan kebijakan-kebijakan yang kontra terhadap struktur budaya, politik asli, dan hukum Islam Mindanao. Manuel berusaha menghapus hukum-hukum Islam dan sebagai gantinya menerapkan struktur hukum konvensional. Sebagai masyarakat yang sangat kental dengan nuansa

Islami, kebijakan ini mendapat perlawanan dari masyarakat Mindanao karena dikhawatirkan kebijakan tersebut mengancam identitas Islam Mindanao yang telah melekat sejak abad ke-15 (Majul dalam Surwandono, 2013).

Perubahan drastis dirasakan oleh masyarakat Muslim Mindanao pada tahun 1980an. Jika sebelumnya terdapat 13 provinsi dengan penduduk mayoritas muslim, pada tahun 1980 hanya terdapat lima provinsi yang bertahan, yakni Basilan, Tawi-Tawi, Sulu, Maguindanao, dan Lanao del Sur. Kelompok Kristen Filipino memiliki kekuatan dari banyaknya penduduk Kristen Visayas dan Luzon yang bermigrasi akibat kebijakan politik migrasi pemerintah Filipina pada masa pimpinan Manuel Quezon tahun 1950-1970 (Surwandono 2013, 68). Gejala keamanan nasional Mindanao mulai tidak stabil karena adanya ketidaksetaraan sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi antara masyarakat di wilayah Utara dan di wilayah Selatan Filipina. Masyarakat wilayah selatan Filipina menginginkan separatisme dari pemerintah Filipina dan mendirikan negara merdeka di Mindanao untuk mendapatkan hak mengatur tanah dan wilayah mereka sendiri.

Eskalasi konflik Mindanao semakin meningkat saat Filipina berada di bawah arahan presiden Manuel Quenzon. Dalam merespons tuntutan masyarakat Mindanao, rezim Manuel Quenzon cenderung tidak peduli dan justru memutuskan menjadikan Mindanao sebagai salah satu aset penting untuk menyelesaikan problem pertanahan dan investasi ekstraktif ataupun agraris di Luzon dan Visayas dengan alasan luasnya ketersediaan lahan dan sumber daya alam yang ada di Mindanao. Pengelolaan Mindanao secara buruk dan

merugikan kepentingan masyarakat tidak hanya terjadi di era Manuel Quenzon. Pada tahun 1968-1972 yang merupakan periode kepemimpinan presiden Ferdinand Marcos pun masyarakat melakukan protes keras, baik dari elite politik generasi tua maupun generasi muda. Kebijakan pemerintahan Ferdinand Marcos yang tidak aspiratif dalam merespons tuntutan masyarakat Moro mendorong berbagai kalangan menginisiasi politis pemisahan diri Mindanao dari Filipina. Aktor-aktor yang berperan di antaranya adalah Datu Utdog Matalam, inisiator organisasi Moro Independent Movement (MIM), yang berasal dari kalangan generasi tua dan Nur Misuari, seorang akademisi yang mengorganisir Moro National Liberal Front (MNLF). Kedua gerakan ini mengakomodir keinginan masyarakat Mindanao yang sebagian besar menginginkan pemisahan diri dari Filipina dan sebagai bentuk pemberontakan terhadap gerakan represif yang dilakukan oleh pemerintah Filipina kala itu.

Gerakan represif yang terjadi merupakan kebijakan pemerintah Filipina dalam merespons keinginan separatisme masyarakat Mindanao dengan beragam tindakan penyiksaan dan pembunuhan melalui pasukan sipil (menggunakan etnis Ilaga) terhadap masyarakat muslim Mindanao. Pemerintah Filipina menetapkan kebijakan tersebut sebagai kebijakan pokok yang dikenal dengan sebutan Martial Law. Menyikapi serangkaian teror dan kekerasan ini masyarakat Mindanao semakin menambah lapisan perlawanannya, sehingga konflik semakin memanas dan sulit menemukan titik temu. Diskriminasi sebagai dampak dari Martial Law, yang mengarahkan 70%-80% dari jumlah tentara bersenjata nasional Filipina, telah memakan korban

sebanyak 60 ribu jiwa korban meninggal dunia, 54 ribu jiwa terluka, dan 350 jiwa menjadi pengungsi (Ernita, 1996).

Martial Law bukanlah satu-satunya peristiwa yang meninggalkan kebencian masyarakat Mindanao terhadap kebijakan pemerintah Filipina. Selang beberapa lama di sebuah Pulau di barat daya Manila, Corregidor, terjadi peristiwa yang terus dikenang bangsa Moro. Tragedi ini adalah tragedi Jabidah pada tanggal 18 Maret 1968, dengan asal mula konflik adalah saat sejumlah 60 orang Mindanao ditugaskan oleh pemerintah Filipina untuk melakukan infiltrasi ke Sabah (Surwandono, 2013). Setelah mengetahui misi yang diperintahkan kepada mereka ternyata untuk melakukan penyerangan Sabah, maka 60 orang tersebut menolak melakukan infiltrasi ke Sabah. Pemerintah Marcos merespon hal tersebut sebagai bentuk pemberontakan masyarakat Mindanao terhadap kekuasaan masyarakat Filipina. Kemudian dalam tragedi Jabidah tersebut, pemerintah Filipina membunuh mati 60 pasukan yang dianggap sebagai pemberontak. (Surwandono dalam Rachmawati, 2016).

Selama bertahun-tahun pemerintah Filipina menjadi aktor pelanggar hak asasi manusia di negara sendiri. Peristiwa ini menjadi titik balik yang memicu masyarakat Mindanao untuk bangkit dan kembali melawan. Akumulasi kebencian terhadap pemerintah Filipina sudah tidak terelakan. Nur Misuari sebagai elite Mindanao merasa wajib membela nasib masyarakat muslim Mindanao atas tindakan diskriminasi dan kekerasan dari kekuasaan pemerintah Filipina. Nur Misuari mengajak komunitas internasional untuk peduli secara serius terhadap konflik Mindanao. Berdirilah organisasi-organisasi nasional

keislaman Mindanao pasca tragedi Jabidah sebagai bentuk kekecewaan terhadap kebijakan pemerintah yang pada akhirnya melahirkan perlawanan baru. Maka dibentuklah Muslim National Liberation Front (MNLF) pada tahun 1969 yang didirikan oleh semangat Nur Misuari sebagai kelompok perjuangan dan pembebasan masyarakat muslim Mindanao atas tindakan diskriminasi dan kekerasan dari kekuasaan pemerintah Filipina (MNLF 2001). Sebelumnya telah terbentuk organisasi yang dinamakan Muslim Independent Movement (MIM) yang merupakan cikal bakal MNLF pada 1 Mei 1968. Organisasi ini didirikan oleh Dato Udtog Matalam dengan tujuan untuk mencapai kemerdekaan Mindanao dan Sulu.

Masyarakat muslim Mindanao memiliki semangat untuk memajukan dan mempertahankan agama Islam meskipun menjadi masyarakat minoritas di negaranya. Tahun 1970, konflik antara pemerintah Filipina dengan masyarakat Mindanao kemudian meningkat menjadi konflik bersenjata (armed conflict) yang telah menyebabkan lebih dari 120.000 orang terbunuh dan menghabiskan anggaran militer senilai lebih dari 73 miliar Peso per tahun (Surwandono, 2013). Situasi tersebut mengundang respon serius dari masyarakat Internasional, khususnya dari Dunia Islam. Beberapa negara kemudian secara intensif melakukan peran mediasi sebagai upaya untuk menyelesaikan konflik Mindanao. Serangkaian perjanjian perdamaian kemudian dilakukan antara pemerintah Filipina dengan perwakilan masyarakat muslim Mindanao yang diwakili oleh MNLF dengan mediator dari negara-negara muslim seperti Libia, Arab Saudi, dan Indonesia.



## **B. Perjanjian Perdamaian Tripoli Agreement 1976**

Konflik Mindanao telah sampai ke tingkat internasional akibat kedua aktor, Pemerintah Filipina dan masyarakat Mindanao, secara konfrontatif terus berkonflik sehingga menyebabkan kerugian signifikan bagi keduanya. Pada tahun 1973 OKI menginisiasi pembentukan komisi empat negara (Quardipatrite Ministerial Commission) dengan Libia, Arab Saudi, Senegal, dan Somalia sebagai anggotanya, hingga kemudian berganti menjadi Ministerial Committee of Six dengan tambahan anggota; Indonesia dan Bangladesh. Tujuan pembentukan komisi ini adalah untuk menyelidiki kasus tindak kekerasan yang dilakukan pemerintah Filipina terhadap Moro. Desakan-desakan untuk segera menyelesaikan konflik ini di meja perundingan serta mulai mengambil jalan damai dan diplomatik dilakukan oleh OKI khususnya kepada presiden Ferdinand Marcos dan kelompok MNLF yang bertindak sebagai satu-satunya representasi masyarakat muslim Mindanao.

Kepedulian dunia Islam terhadap konflik ini semakin terlihat pada tahun 1974 dengan menjadikan isu Mindanao sebagai isu utama dalam Islamic Conference of Foreign Ministers V (ICFM V) yang dilaksanakan di Kuala Lumpur, Malaysia. ICFM V mengeluarkan beberapa rekomendasi penyelesaian terhadap kasus ini, di antaranya sebagai berikut: pertama, mengkritik kebijakan pemerintah Filipina yang pro kekerasan dalam menyelesaikan pemberontakan muslim Mindanao, dan mengusulkan proses perdamaian melalui jalur negosiasi. Kedua, mengirimkan tim yang

beranggotakan lima orang untuk melakukan misi pencarian fakta mengenai dehumanisasi yang dilakukan pemerintah Filipina terhadap bangsa Moro. Ketiga, menghimbau anggota OIC untuk memberi dukungan moral melalui jalan yang bersifat politis dan elegan terhadap muslim Mindanao sebagai bentuk bantuan. Keempat, memberikan ruang atau memfasilitasi perundingan langsung antara Presiden Ferdinand Marcos dan MNLF dalam kerangka kedaulatan nasional dan integritas teritorial Filipina (Surwandono, 2013: 28).

Poin keempat ini kemudian diimplementasikan pada ICFM ke enam satu tahun kemudian. Ministerial Committee of Six mengupayakan terjadinya perundingan hingga mencapai kesepakatan final antara pemerintah Filipina dan MNLF. Komite ini bertugas meyakinkan pihak pemerintah dan MNLF, meskipun di tengah kondisi faksi yang bertikai, serta mempersiapkan proses negosiasi dengan memilih Tripoli, ibukota Libia, sebagai tempat pelaksanaan perundingan. Libia dipilih karena merupakan salah satu aktor negara yang cukup lama (sejak tahun 1972) menjadi pihak ketiga dalam penyelesaian konflik ini dan memiliki hubungan kedekatan dengan pendiri MNLF. Kedekatan ini memberi dampak positif dalam proses negosiasi perundingan damai konflik Mindanao.

Pada tahun 1976 perundingan tersebut dilaksanakan dan dikenal dengan sebutan Tripoli Agreement 1976. Dihadiri langsung oleh perwakilan MNLF, Dr. Nur Misuari, perwakilan pemerintah Filipina, Zamello Z. Barbero, perwakilan dari Menteri Luar Negeri Libia, H. E. Salah Abdalla el-Fadl, Sekretaris Jenderal OKI dan delegasi dari sekretariat OKI yang terdiri dari Mr.

Qasim Zuheri, Assistant Secretary General dan Mr. Aref Ben Musa. Dalam perjanjian pertama untuk menyelesaikan konflik Mindanao ini menyepakati tiga hal pokok, yaitu: pertama, masyarakat Muslim Mindanao mendapatkan status otonominya sehingga memiliki kewenangan untuk mengatur pemerintahan secara otonom dalam pengawasan pemerintah Filipina. Kedua, daerah otonom yang dimiliki meliputi 13 wilayah otonomi khusus di wilayah Mindanao. Ketiga, membentuk kebijakan-kebijakan khusus mengenai tata pemerintahan, integrasi mantan anggota MNLF dalam militer dan kepolisian Filipina, pengelolaan sumber daya, pembebasan tawanan, serta otorisasi persoalan politik luar negeri, yang kemudian diatur lebih rinci dalam kebijakan spesifik dan menyesuaikan dengan konstitusi Filipina (Rachmawati 2016, 51).

Namun setelah Tripoli Agreement 1976 dilaksanakan, pihak MNLF tidak terima dengan konsep pembentukan pemerintah otonomi. Dipimpin oleh Nur Misuari kebijakan ini dirasa merupakan bagaian dari upaya pemerintah Ferdinand Marcos untuk menggagalkan perjuangan bangsa Moro dalam melakukan separatisme dan membentuk negara merdeka. Sementara bagi pemerintah Filipina, pemberian kewenangan wilayah otonomi Mindanao justru akan memberikan banyak keuntungan, antara lain tidak banyak menimbulkan masalah politik di Manila maupun Mindanao serta dapat mempertahankan integritas teritorial dan otoritas untuk bisa mengelola secara penuh sumber daya sosial, ekonomi, dan politik di Mindanao (Ahmadi 2011, 186). Perbedaan pandangan ini yang kemudian membuat perjanjian tersebut mengalami kegagalan.

### **C. Negosiasi Jeddah Accord 1987**

Adanya multi tafsir di antara pihak yang berkonflik membuat perjanjian tripoli 1976 tidak memberikan hasil sesuai dengan yang diharapkan sebelumnya. Setelah kegagalan ini MNLF kembali menyerang militer Filipina hingga membuat konflik kembali mengalami eskalasi, dan pada saat bersamaan MNLF terpecah menjadi dua kubu akibat perbedaan kepentingan, yaitu kubu MNLF sendiri yang kala itu dipimpin Dimas Pundatu dan kubu Moro Islamic Liberation Front (MILF) dibawah pimpinan Salamat Hashim (Esposito dalam Surwandono 2013).

Pada tahun 1981, MNLF bertolak ke Jeddah untuk melakukan kontak dengan Ministerial Committee of Six dalam rangka mencari dukungan negara-negara Islam terhadap keinginan pemembebasan diri Mindanao. Keinginan mengangkat senjata yang dilakukan oleh MNLF ini mendapat respon pertentangan tidak hanya dari OKI namun juga dari negara Libia dan Malaysia yang selama ini memfasilitasi MNLF. Kedua negara ini mengancam akan mencabut bantuan moril maupun materil berupa bantuan dana untuk menunjang berbagai kegiatan MNLF jika MNLF keluar dari kesepakatan Tripoli Agreement 1976. OKI pun tetap berperan dengan meyakinkan dan mendesak MNLF agar tidak berubah haluan sebagai perwakilan resmi masyarakat muslim Mindanao dalam perjanjian internasional dan harus menghilangkan semangat separtismenya. Terdesak dari berbagai sudut, MNLF akhirnya setuju untuk kembali menggunakan jalur diplomatik dan menurutan

proses politik dalam upaya penyelesaian konflik Mindanao dengan pemerintah Filipina.

MNLF tentu memiliki perbedaan dengan MILF. Gaya politik MILF yang cenderung konfrontatif membuat gerakan ini dianggap dapat mewakili aspirasi masyarakat muslim Mindanao untuk memperjuangkan kemerdekaan dari pemerintah Filipina seperti yang selama ini dicita-citakan. Dengan berlandaskan syariat Islam, MILF melakukan mobilisasi kekuatan bersenjata untuk pembentukan negara merdeka dan menyebabkan konflik Mindanao kembali mengalami eskalasi.

Pada masa-masa itu presiden Marcos melihat kesempatan untuk memancing kekeruhan pasca perpecahan antara MNLF dan MILF. Marcos menegaskan bahwa MNLF adalah representasi gerakan komunis Mindanao dengan tujuan untuk membuat asumsi miring dunia Islam dan khususnya ASEAN terhadap MNLF. Menanggapi kebijakan Marcos yang tak urun juga diwujudkan dan justru semakin memperlebar konflik, OKI akhirnya mendesak pemerintah Filipina untuk serius mengimplementasikan Tripoli Agreement 1976 secara profesional dan proporsional (Surwandono 2013, 136). Di sisi lain OKI pun mendesak MNLF agar tidak ikut mengail kericuhan dengan melakukan pemberontakan kembali untuk pembentukan Negara Mindanao Merdeka yang dirasa OKI tidak realistis. Langkah ini diambil agar kedua belah pihak dapat lebih fokus dan produktif dalam menciptakan perdamaian dan kesejahteraan Mindanao.

Kemudian pada tahun 1988, setelah jatuhnya kekuasaan presiden Ferdinand Marcos melalui proses “People Power”, faksi-faksi politik Mindanao gencar memanfaatkan momentum tersebut untuk melakukan mobilisasi kekuatan pendeklarasian Negara Mindanao Merdeka. Bukan hanya MNLF yang melanjutkan perjuangan bersenjata namun juga dari kelompok MILF dengan dasar syariat Islamnya. Mobilisasi kekuatan bersenjata ini kembali menaikkan tingkat konflik di Mindanao. Corazon Aquino, presiden Filipina setelah Ferdinand Marcos, memilih pendekatan baru terhadap bangsa Moro. Aquino mengirimkan delegasi untuk berdialog dengan Nur Misuari dengan tujuan membuat Misuari bersedia kembali bernegosiasi dengan pemerintah Filipina dibawah pimpinan Aquino. Pendekatan ini membuahkan hasil karena pada akhirnya Presiden Aquino dan Nur Misuari bertemu langsung di Jolo, Sulu pada tanggal 5 September 1986. Pasca pertemuan, pada tanggal 3 Januari 1987, pemerintah Filipina mengirimkan tim dengan jumlah delegasi sebanyak tiga orang ke Jeddah, Saudi Arabia dengan tugas utama mengupayakan kelompok MNLF bersedia melakukan perundingan terkait perbaikan kualitas kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya Moro, tanpa perbincangan mengenai isu separatisme bangsa Moro.

Tidak berhenti di sini, presiden Aquino kembali melakukan pendekatan secara informal menggunakan kedekatan hubungan emosional antara istri Nur Misuari dan Aquino yang pernah menjadi teman akrab selama pendidikan di UPI, juga melalui pendekatan keagamaan yakni melalui Bunda Teresa (Abet dalam Surwandono, 2013) agar mengembalikan kepercayaan Nur

Misuari terhadap proses negosiasi. Pendekatan ini berhasil sehingga pada 1 Agustus 1989 Jeddah Accord dilangsungkan dengan pembahasan seputar pemberian otonomi penuh kepada Mindanao, Basilan, Sulu, Tawi-Tawi dan wilayah Palawan. Dalam negosiasi ini pemerintah Filipina berjanji memberikan fasilitas dan penghasilan tambahan bagi pemerintah daerah untuk kebijakan terkait tata kelola pemerintah daerah yang dilembagakan dalam *Autonomus Region of Moro (ARMM)*.

Namun pada pelaksanaannya kalkulasi politik Aquino dalam pelaksanaan pemungutan suara untuk menentukan pengelolaan pemerintah daerah seperti yang diatur dalam ARMM tidak banyak memberikan hak-hak otoritas yang kuat untuk mengelola politik di Mindanao secara otonom. Sebaliknya wilayah maupun provinsi yang bersedia menjadi bagian ARMM perlahan berkurang. Melihat hal ini sebagai wadah untuk menyelesaikan konflik Mindanao ARMM dirasa tidak banyak memberikan solusi. Faksi-faksi pergerakan masyarakat muslim Mindanao justru semakin memilih untuk melakukan konfrontasi politik dalam pembentukan Negara Mindanao Merdeka.

#### **D. Final Peace Agreement 1996**

Penandatanganan perjanjian damai tidak secara otomatis menciptakan perdamaian di antara pihak-pihak yang berkonflik. Kenyataannya dua perjanjian sebelumnya, Tripoli Agreement 1976 (dibawah kepemimpinan Presiden Ferdinand Marcos) dan Jeddah Accord 1987 (dibawah kepemimpinan

Presiden Corazon Aquino), tidak mencapai titik perdamaian yang diharapkan. Sejalan dengan ini, konflik Mindanao mulai mengalami penurunan ketegangan (de eskalasi) dalam kurun waktu 1982-1990. Intensitas konflik bersenjata antara masyarakat Mindanao dan pemerintah Filipina menurun ditandai dengan berkurangnya kapasitas militer MNLF yang sebelumnya pada tahun 1977 terdiri dari 21.000 personil lalu hanya tersisa 14.000 personil pada tahun 1982. Dukungan aktor di luar negara Filipina pun menurun seperti OKI yang melihat kinerja MNLF dalam mempresentasikan kepentingan masyarakat muslim Mindanao tidak benar-benar serius.

Presiden Corazon Aquino belum berhasil menyelesaikan konflik Mindanao meskipun pilihan otonomi khusus telah dipilih oleh aktor-aktor yang berkonflik sebagai bentuk resolusi konflik terkait dengan ketidakpuasan formasi politik otonomi yang diperluas dalam lembaga ARMM tahun 1990 di Mindanao. Pilihan menggunakan otonomi khusus ini justru menimbulkan konflik baru antara masyarakat muslim Mindanao dan pemerintah Filipina karena pada pelaksanaannya tidak ada otoritas yang memadai bagi pemerintah otonomi masyarakat muslim Mindanao dalam melakukan pengelolaan ekonomi, sosial, budaya, dan politik di Mindanao. Tetap saja pemerintah Filipina lah yang menaungi ARMM dan konflik terus berlanjut.

Menurunnya dukungan dari pihak-pihak di luar konflik Mindanao dalam upaya penyelesaian konflik Mindanao, baik dari domestik hingga dunia Islam maupun dunia internasional, mendorong pihak-pihak berkonflik cenderung menggunakan isu konflik untuk mendapat dukungan kembali. Mengatasi



eskalasi konflik yang terjadi, pemerintah Filipina kembali membangun negosiasi dengan MNLF. Perundingan tersebut difasilitasi oleh Indonesia karena pemerintah Filipina meyakini Indonesia mampu menjalankan fungsi sebagai mediator dan fasilitator dalam melakukan terobosan perundingan damai konflik Mindanao yang selama ini seringkali mengalami kegagalan. Dalam negosiasi ini MNLF pun cenderung meminta Indonesia yang telah berperan aktif dalam proses perdamaian konflik Mindanao sejak tahun 1991 agar dapat memberikan dukungan dan khususnya pengakuan terhadap artikulasi politik MNLF di Mindanao. Selanjutnya perundingan tersebut dilaksanakan di Jakarta pada tanggal 14-16 April 1993 dengan membahas berbagai aksi bersenjata menggunakan kekerasan yang bertujuan untuk menghalangi proses perundingan perdamaian, baik yang dilakukan oleh MNLF, MILF, Abu Sayyaf, maupun kelompok Kristen Filipino (Rachmawati, 2016).

Harapan agar tidak ada lagi aksi kekerasan yang terjadi rupanya belum terwujud. Di penghujung 1993, terjadi aksi pengeboman Masjid di Mindanao sebagai aksi balas dendam pasca pengeboman gereja Kristen Filipino yang mengakibatkan 7 korban meninggal dunia dan 151 korban luka-luka (UPI 1993). Aksi pemboman terus berlanjut, kelompok separatism muslim Mindanao menasar gedung-gedung di kepulauan Ipil hingga mengakibatkan 45 korban meninggal dunia dan 40 korban luka-luka oleh serangan tersebut. Aksi kekerasan ini dianggap sebagai serangan dan ancaman terhadap pemerintah Filipina sehingga pada 23 Juni 1995 Indonesia bersama OKI

melakukan serangkaian persiapan negosiasi selanjutnya agar konflik bersenjata ini tidak semakin meluas.

Perundingan damai yang disepakati oleh pemerintah Filipina di era kepemimpinan presiden Fidel Ramos dengan masyarakat muslim Mindanao ini kembali difasilitasi oleh Indonesia dan dilaksanakan pada tanggal 2 September 1996 dengan sebutan Final Peace Agreement 1996. FPA sendiri merupakan politik pelebagaan dalam upaya menyelesaikan konflik Mindanao dengan harapan dapat menjadi wadah perundingan secara damai serta mengurangi penggunaan senjata atas berbagai problematika di Mindanao. Disaksikan oleh Menteri Luar Negeri Indonesia, Ali Alatas dan Hamid Algabid selaku Sekjen OKI, negosiasi ini membuahkan sebuah kesepakatan sementara yang mencakup 81 point consensus (Surwandono, 2013).

Implementasi Final Peace Agreement 1996 dilakukan dalam dua tahap, pertama yaitu dilakukan di tiga tahun awal perjanjian yang merupakan periode transisi dengan mulai dibentuknya *executive order*, The Special Zone of Peace and Development (SZOPAD), The Southern Philippines Council for Peace and Development (SPCPD) dan The Consultative Assembly. Pada periode ini pula proses reintegrasi kombatan MNLF ke dalam militer pemerintah Filipina, The Armed Forces of The Philippines (AFP) dan The Philippines National Police (PN), mulai diatur. Kedua yaitu periode transisi lanjutan dimana pada masa ini Republic Act 6734 yang merupakan konstitusi Filipina terdahulu mengalami proses amandemen menjadi The Organic Act of Autonomous Region of Moro

(ARMM), pada periode ini pula dilaksanakan pemungutan suara bagi setiap daerah ataupun provinsi yang akan bergabung dengan ARMM atau tidak.

Dalam perjalanannya, FPA telah berhasil mengawali terbentuknya proses rekonsiliasi terhadap kelompok MNLF meskipun upaya melakukan amendemen konstitusi akhirnya tidak terpenuhi. Namun keuntungan dari FPA hanya dirasakan oleh MNLF dan pemerintah Filipina. MILF sebagai kelompok masyarakat muslim Mindanao lainnya tidak dilibatkan dalam proses perundingan sehingga selanjutnya MILF menjadi tantangan baru bagi pemerintah Filipina. Selain itu pemberian otonomi khusus bagi masyarakat muslim di Mindanao yang diasumsikan dapat menjadi penyelesai konflik sebaliknya dirasa gagal dan berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat muslim Mindanao yang semakin menurun.

<b>Poverty in ARMM</b>						
Poverty Incidence						
REGION	1997		2000		2003	
	%	Rank	%	Rank	%	Rank
NCR	8.50	15	11.50	15	7.30	15
<b>5-Bicol</b>	<b>57.00</b>	<b>2</b>	<b>61.90</b>	<b>2</b>	<b>47.90</b>	<b>4</b>
6-Western Visayas	45.90	8	51.00	8	48.40	3
8-Eastern Visayas	48.50	6	51.10	6	43.40	6
9-Western Mindanao	45.50	7	53.00	7	49.40	2
10-Northern Mindanao	52.70	4	52.20	4	44.30	5
12-Central Mindanao	55.80	3	58.10	3	38.40	7
CARAGA		---		---		---
CAR	50.10	5	43.80	5	31.20	9
<b>ARMM</b>	<b>62.50</b>	<b>1</b>	<b>71.30</b>	<b>1</b>	<b>53.10</b>	<b>1</b>

2005 Philippine Human Development Report

Sumber: Surwandono, Bahan Presentasi untuk PP Muhammadiyah, 2013

Di era pemerintahan Joseph Estrada, terjadi pemborbardiran militer Filipina terhadap Kamp Abu Bakar yang merupakan salah satu markas besar MILF dengan banyak pemukiman muslim di sekitarnya. Serangan balasan dilakukan oleh MILF dengan upaya baku tembak di kota Datu Piang, Maguindanao sehingga menewaskan sembilan belas anggota MILF dan tiga tentara militer Filipina (Liputan6, 2009). Tragedi all-out-war ini berdampak terhadap internasionalisasi konflik antara pemerintah Filipina dan MILF. Manuver yang dilakukan oleh pemerintah Filipina justru membuat MILF memiliki pijakan baru untuk membangun perjuangan diplomatik dan mencari bantuan dalam forum internasional, khususnya melalui Organisasi Konferensi Islam (Syamina, 2013).

Konflik berkepanjangan Mindanao mengundang simpati dan empati Muhammadiyah sebagai organisasi Islam internasional untuk dapat membantu menyelesaikannya. Masuknya Muhammadiyah dalam dinamika politik Mindanao cenderung memiliki keterdekatan dengan faksi MILF karena pada mulanya di tahun 2007 Din Syamsuddin, ketua umum PP Muhammadiyah kala itu, terlebih dulu diundang oleh perwakilan Malaysia untuk membahas proses perdamaian konflik ini lebih lanjut. Sejak 1998, Malaysia sebagai third parties telah aktif terlibat dalam negosiasi konflik Mindanao antara MILF dan pemerintah Filipina, terlebih pada tahun itu di mana MILF mulai dipertimbangkan oleh pemerintahan Estrada sebagai faksi yang representatif di Mindanao dibandingkan dengan MNLF. Dalam konteks konstalasi politik Mindanao, hubungan Malaysia dan MILF pun cenderung lebih dekat

dibandingkan dengan faksi MNLF karena didukung oleh faktor historis antara kasultanan Maguindanao yang merupakan basis politik MILF dengan masyarakat Melayu (Surwandono, 2013).

*“Malaysia’s facilitation, aside from being host, usually involved the following functions: go-between conveying positions of the parties; providing a conducive atmosphere and facilities; presence in the talks as ‘referee’ and to witness commitments and understandings; help bridge differences by shuttling between the parties; administration of the talks; and record and keep minutes, to detail what had actually been agreed upon.”*

Di tahun 2003 di masa kepresidenan Aroyyo, Malaysia bertindak sebagai fasilitator dalam Final Peace Agreement 2003 meskipun pertemuan itu menemui jalan buntu dan dilanjutkan ke perundingan antara MILF dan pemerintah Filipina lainnya di tahun 2008. Walau akhirnya perundingan tersebut pun belum berhasil tatkala hasil perundingan dibatalkan oleh Supreme of Court Filipina.

Pemerintah Malaysia kembali terlibat dalam memfasilitasi pembicaraan damai antara pemerintah Filipina dengan MILF, yang diinisiasi pada 14 November 2009. Untuk menjamin proses pembicaraan damai tidak mengalami kebuntuan lagi, maka pemerintah Malaysia atas persetujuan dari pemerintah Filipina dan MILF membentuk International Contact Group (ICG) yang terdiri dari beberapa Negara seperti Inggris, Kanada, Jepang, dan Turki serta beberapa

non governmental organization seperti Muhammadiyah, Human Conciliation, Asia Foundation dan Henry Dunant Center (Surwandono, 2013).

Fungsi ICG dalam penyelesaian konflik ini adalah untuk menghadiri dan mengamati proses negosiasi, mengunjungi dan menyarankan pihak yang bernegosiasi, dan bertemu dengan para pihak yang terlibat untuk menyelesaikan isu yang beredar (Fitrah dalam Surwandono, 2013). Melalui kehadiran ICG yang diproyeksikan dapat mendukung percepatan proses perdamaian Mindanao, Muhammadiyah ikut turun tangan dengan berpartisipasi dalam perundingan informal antar anggota ICG hingga nota kesepakatan perdamaian Mindanao berhasil terwujud.