

## **BAB IV**

### **STRATEGI MUHAMMADIYAH DALAM PROSES PERDAMAIAN KONFLIK MINDANAO**

Bab IV ini akan membahas tentang strategi-strategi yang dicanangkan Muhammadiyah dalam menyelesaikan konflik Mindanao yang telah terjadi berkepanjangan. Sebagai bentuk wujud komitmen pada visi Muhammadiyah 2025 seperti tertuang dalam Muktamar Muhammadiyah ke-46, Muhammadiyah selaku aktor organisasi mencanangkan berbagai strategi untuk mempercepat proses perdamaian konflik Mindanao. Keterlibatan Muhammadiyah adalah bentuk kepedulian terhadap permasalahan kemanusiaan khususnya masyarakat muslim dunia. Sebelum konflik Mindanao, kontribusi berupa pemikiran dan aksi Muhammadiyah telah teraplikasikan dalam proses pembangunan perdamaian di konflik Thailand Selatan antara kelompok PULO (Pattani Union of Liberation Organization), BRN (Barisan Revolusi Nasional, serta Pemerintah Thailand sendiri. Keaktifan Muhammadiyah tersebut kemudian menempatkan Prof. Dr. Din Syamsuddin selaku Ketua Umum PP Muhammadiyah menjadi wakil sekretaris jenderal World Islamic People's Leadership (WIPL).

Eksistensi Muhammadiyah di WIPL membuka jalur komunikasi dengan berbagai kalangan di dunia, khususnya masyarakat muslim dunia. Dalam proses komunikasi yang terjadi, diskursus perdamaian Muhammadiyah pun berhasil menarik perhatian perwakilan kelompok berkonflik Mindanao dari faksi MILF yang bernama Ma'kir Iqbal. Di sisi lain Muhammadiyah

senantiasa menjaga komunikasi secara berkala dengan Aminah Rasul selaku senator muslim Filipina. Komunikasi yang baik ini membuat kelompok MILF meminta keterlibatan Muhammadiyah dalam keanggotaan International Contact Group sebagai salah satu fasilitator konflik Mindanao. (Humanitarian Dialogue dalam Surwandono, 2013) Sejak saat inilah Muhammadiyah tergabung dalam ICG dan memutuskan mendampingi MILF sebagai partheisnya sebagai perwakilan representasi masyarakat muslim Mindanao.

#### **A. Strategi Fasilitasi Komunikasi Muhammadiyah dengan Menjadi Mediator dalam Empat Perundingan Perdamaian**

Tahun 2009 adalah tahun pertama Muhammadiyah mengawali kiprah dalam proses perdamaian konflik Mindanao ditandai dengan mulai bergabungnya Muhammadiyah ke dalam keanggotaan International Contact Group bersama beberapa negara dan organisasi internasional lainnya seperti Human Conciliation, Asia Foundation dan Henry Dunant Center. ICG sendiri resmi menjadi mediator dalam perundingan damai antara pemerintah Filipina dan MILF setelah adanya penandatanganan persetujuan kerangka kerja dalam Framework Agreement on The Formation of the International Contact Group.

Dengan semangat ukhuwah Islamiyah (solidaritas antar muslim) yang dirasakan oleh Muhammadiyah terhadap masyarakat Mindanao serta prinsip Muhammadiyah sebagai organisasi internasional yang akan turut serta dalam membantu perdamaian dunia, memicu Muhammadiyah untuk berupaya menjadi pihak ketiga dalam membangun akuntabilitas dan efektivitas mediasi menuju perdamaian Mindanao. Keaktifan Muhammadiyah dalam forum

internasional ICG sudah terlihat sejak perundingan pada 18 November 2009 yang dilakukan di Kuala Lumpur, Malaysia (GMA, 2009). Panel perdamaian yang dipimpin oleh Tengku Dato Abdul Gafar sebagai perwakilan Malaysia selaku negara fasilitator ini merupakan panel pertama yang diselenggarakan oleh ICG. Dalam perundingan tersebut Muhammadiyah menjadi satu-satunya aktor yang menggunakan narasi bahasa keagamaan dan solusi praktis keagamaan dalam membantu penyelesaian konflik ini (Surwandono, 2015). Selain Muhammadiyah, pada panel tersebut turut hadir ketua panel pemerintah Filipina, Rafel Serguis, ketua panel pihak MILF, Mohagher Iqbal, duta besar United Kingdom untuk Filipina, Stephen Lilie, dan perwakilan dari Jepang, Makoto Katsura. Demikian juga pada pertemuan tersebut hadir perwakilan anggota Non-governmental Organizations (NGOs) ICG yaitu The Asia Foundation yang diwakilkan oleh Dr. Steven Rood, Prof. Christine Bell dari panel Conciliation Resources, David Gorman selaku wakil The Henry Dunant Centre, serta perwakilan Muhammadiyah sendiri yaitu Dr. Sudibyo Markus, Prof. Imam Robandi, Dr. Surwandono, Dra. Tri Astuti, dan Drs. Ahmad Ma'ruf (Syamsuddin, 2014).

Kehadiran ICG di tengah upaya perdamaian ini mendapat sambutan baik dari pemerintah Filipina maupun MILF. Badan ad-hoc ini diproyeksikan akan melengkapi dan mendukung pekerjaan Malaysia selaku mediator utama proses perdamaian. Beberapa fungsi ICG di antaranya adalah untuk menghadiri dan mengamati proses negosiasi, mengunjungi dan menyarankan pihak yang bernegosiasi, dan bertemu dengan para pihak yang bernegosiasi untuk

menyelesaikan isu yang bereda (Fitrah, 2012). Dalam hal mendukung kinerja, anggota ICG melakukan perundingan informal untuk menentukan sistem kerja mereka. Anggota ICG menyepakati penggunaan koordinasi renggang sehingga dalam tim ini tidak ada ketua maupun sekretariat ICG. Sebagai penyimpan berkas hasil pertemuan antara pemerintah Filipina dan MILF, ICG hanya memiliki koordinator Centre for Humanitarian Dialogue (HD Centre) yang juga memiliki tugas sebagai penghubung utama antara Malaysia sebagai fasilitator dan ICG. Di samping itu, ICG juga tidak mempunyai sistem hirarki dalam sistem kerja sehingga setiap anggota dibebaskan untuk melakukan peran mereka sesuai dengan keahlian yang mereka miliki (Herbolzheimer dalam Rachmawati, 2016).

Sebagai fasilitator konflik, Muhammadiyah melihat perundingan damai yang dicanangkan sejak 2008 selalu mengalami kegagalan disebabkan adanya kesalahan redaksi dalam nota kesepakatan damai. Kesalahan satu kata saja yang dapat membingungkan, baik pihak Filipina maupun Moro pasti akan menolak gencatan senjata (Muhammadiyah, 2013). Tidak ingin mengulang kegagalan seperti sebelumnya, pada pertemuan ini dibuatlah sebuah kerangka persetujuan atau lebih dikenal dengan sebutan Framework Agreement of Bangsamoro (FAB), yang selanjutnya ditanda tangani secara resmi pada 15 Oktober 2012 di Manila. Poin kesepakatannya di antara lain meliputi sebuah rencana pembangunan kawasan otonomi baru yang diberi nama Bangsamoro, yang akan meliputi lima provinsi termasuk sebagian wilayah Lanao dle Norte dan Utara Provinsi Cotabato (Agung Sasongko dalam Republika 2012).

Pernyataan ini kemudian disampaikan secara resmi ke dunia Internasional oleh Presiden Filipina Benigno Aquino (Aquino III) seperti yang dilansir dalam [www.sinarharian.com](http://www.sinarharian.com):

“Kerajaan Filipina dan Barisan Pembebasan Islam Moro (MILF) telah menandatangani kerangka perjanjian damai secara rasmi di Istana Malacanang di sini hari ini bagi mengakhiri konflik lebih 40 tahun di wilayah selatan Filipina. Detik bersejarah bagi memulakan proses penubuhan wilayah otonomi Bangsamoro itu turut disaksikan oleh Perdana Menteri Datuk Seri Najib Tun Razak dan Presiden Filipina, Benigno Aquino III, pada pukul 3 petang waktu tempatan. Majlis yang turut disaksikan oleh ketua MILF, Murad Ebrahim itu ditandatangani oleh wakil kerajaan Filipina, Marvic Leonen, dan ketua perundingan damai MILF, Mohagher Iqbal. Malaysia menjadi pengantara perundingan damai antara kedua belah pihak itu sejak 2001 sehingga perjanjian awal untuk perdamaian dicapai di Kuala Lumpur dalam perundingan tanggal 2-7 Oktober 2012.”

Bentuk tindak lanjut dari implementasi Framework Agreement of Bangsamoro adalah dengan dibentuknya Transitional Committee yang dipimpin oleh Muhagher Iqbal, Ketua Panel Perunding MILF, yang bertugas menyusun basic law (draft konstitusi) Bangsamoro sehingga kemudian pada tahun 2015, setelah konstitusi tersebut disetujui oleh Kongres Filipina, dibentuklah Pemerintahan Sementara Bangsamoro menggantikan Autonomous Muslim Region of Mindanao (ARMM) yang sebelumnya telah dibentuk.

Setelah perundingan yang dilakukan pada tahun 2009 di Malaysia, Muhammadiyah mengadakan pertemuan kedua yang kali ini langsung difasilitasi oleh Pimpinan Pusat Muhammadiyah. Alasan Muhammadiyah kembali mengadakan pertemuan adalah untuk tetap memantau jalannya perdamaian di Mindanao sehingga tidak lagi terjadi penyimpangan-penyimpangan yang membuat proses perdamaian sebelumnya menjadi prosedur formal semata. Konferensi perdamaian ini dilakukan pada tahun 2012 di Universitas Muhammadiyah Surakarta dan dihadiri oleh delegasi Moro Filipina, wakil pemerintah Filipina, Dubes RI di Filipina serta perwakilan Kementerian Luar Negeri RI (UMS, 2013). Di dalam pertemuan tersebut membahas kelanjutan proses perdamaian Bangsamoro dan mengevaluasi roadmap 2020 Muhammadiyah.

Pertemuan ketiga yang diselenggarakan oleh Muhammadiyah adalah pertemuan antara perwakilan MILF dengan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat RI (MPR RI) yaitu Taufik Kiemas pada tanggal 23 Februari 2012. Pertemuan ini adalah bentuk permintaan kedua belah pihak kepada Muhammadiyah yang dianggap dapat membantu memfasilitasi keduanya meski hanya dalam bentuk bantuan teknis saja. Tujuan dari pertemuan ini adalah untuk mendengarkan nasehat dan pendapat dari tokoh Indonesia tentang proses perdamaian yang dilakukan antara pemerintah Filipina dan MILF (Republika, 2012).

Di akhir November 2012, bertempat di Bogor, Jawa Barat, Muhammadiyah menyelenggarakan pertemuan informal antara pemimpin inti

MNLF dan MILF. Hal ini menjadi penting karena perjanjian MILF-Pemerintah Filipina ini akan menggantikan ARMM yang telah disepakati oleh pemerintah Filipina dan MNLF tahun 1996. MNLF dan MILF dianggap satu yaitu sebagai Bangsamoro (Fisas, 2012). Dalam pelaksanaannya Muhammadiyah bekerjasama dengan Kemenlu (Kementrian Luar Negeri) Indonesia, CCDC (Center for Dialogue and Cooperation among Civilizations), dan Ceng Ho Multi Cultural and Education Trust mengadakan pembicaraan informal sebagai bagian dari World Peace Forum. Hasil pertemuan yang diawasi oleh Teresia Dalas selaku ketua OPPAP ini adalah terbentuknya perjanjian pengembangan Joint Road Map MNLF dan MILF yang sebelumnya telah disetujui dengan pemerintah Filipina (Syamsuddin, n.d).

Strategi komunikasi ini dilakukan untuk menciptakan kepercayaan bersama (mutual confidence) dengan memfasilitasi pihak-pihak yang berkonflik agar duduk bersama di satu meja. Selain itu upaya perundingan tersebut menciptakan saling pengertian antar pihak yang berkonflik disebabkan oleh undangan Muhammadiyah untuk senantiasa melakukan dialog antar pihak. Di antara dialog yang dilakukan Muhammadiyah turut mentransfer pemikiran kosmopolitan Muhammadiyah sehingga tercipta jembatan untuk saling mengerti satu sama lain.

## **B. Strategi menggunakan *multi-track diplomacy***

Peran Muhammadiyah dalam memediasi konflik Mindanao telah dibuktikan dengan keaktifan Muhammadiyah mendampingi serta

memfasilitasi serangkaian perundingan perdamaian agar cita-cita damai Bangsamoro dapat tercapai. Untuk mendukung strategi komunikasi yang telah dilakukan, Muhammadiyah turut melakukan strategi prosedural sebagai strategi kedua agar proses mediasi konflik berjalan lebih efektif.

Pasca perundingan di Malaysia tahun 2009, Muhammadiyah yang merupakan satu-satunya islamic faith based organization di ICG memainkan peran sebagai supporting unit dalam proses rekonstruksi Bangsamoro. Dengan demikian kontribusi Muhammadiyah tidak hanya selama proses perundingan formal –baik di dalam maupun di luar perundingan- namun juga pasca perdamaian. Kesungguhan Muhammadiyah membantu menyelesaikan konflik ini dibuktikan dengan mengirim tim scoping mission ke Filipina pada tanggal 12-21 Juni 2011, yang terdiri atas Dr. Sudibyso Markus (Lembaga Hublu PP Muhammadiyah), Prof. Imam Robandi (Majelis Dikdasmen PP Muhammadiyah), Dr. Surwandono (Dosen Jurusan Hubungan Internasional UMY), Ahmad Ma'ruf, S.E., M.Si. (Majelis Pemberdayaan Masyarakat PP Muhammadiyah), serta Dra Tri Hasturi Nur Rohiman (Lembaga Diklat PP Aisyiah). Kunjungan tersebut menghasikan sebuah roadmap program Muhammadiyah di Mindanao dari tahun 2011-2020. (Joglosemar, 2013) Humanitarian roadmap ini merupakan bentuk pendampingan Muhammadiyah, seperti yang pernah dilakukan oleh Muhammadiyah pasca konflik Muslim Pattani Thailand, dengan tujuan membantu capacity building Mindanao di bidang sosial, ekonomi, kesehatan dan pendidikan.



Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, dalam roadmap 2020 Muhammadiyah mendatangkan tenaga ahli medis dan guru ke Mindanao untuk berbagi pengalaman mereka dalam mengelola rumah sakit dan sekolah (Syamsuddin, n.d). Berbagi pengalaman tersebut dilaksanakan secara langsung dengan melakukan praktek sehingga Muhammadiyah dapat dikatakan sebagai ensembler bukan enhancer. Upaya Muhammadiyah mendatangkan tenaga medis dan guru merupakan rencana awal dari program melancarkan usaha pembangunan rumah sakit dan sekolah Muhammadiyah di Moro.

Dalam menjalankan perannya sebagai ensembler, Muhammadiyah mendapat kendala dalam hal biaya. Hal ini dikarenakan jam terbang Muhammadiyah yang belum selebar anggota ICG lainnya. Terlebih kegiatan ini dilakukan di luar negara yang membutuhkan banyak biaya untuk melaksanakan program-program yang telah dicanangkan dalam proses perdamaian. Kendala ini diubah menjadi sebuah tantangan bagi Muhammadiyah dan segera dicari penyelesaiannya. Memanfaatkan jaringan Muhammadiyah yang telah merambah kancah Internasional, Muhammadiyah kemudian melakukan beberapa promosi kemitraan. Promosi ini dilakukan dengan donor dan lembaga-lembaga kemanusiaan baik badan bilateral maupun multilateral di Indonesia maupun luar Indonesia untuk mendapat bantuan dana (Syamsuddin, n.d).

Upaya Muhammadiyah menghasilkan sebuah kesepakatan kerjasama dengan Yayasan British Council Inggris dan Australian Agency for International Development (AusAID). British Council yang merupakan sebuah

organisasi internasional Inggris untuk pendidikan dan kebudayaan menyetujui membantu Muhammadiyah dalam memfasilitasi pendidikan yang layak bagi Bangsamoro dengan membantu mengembangkan kualitas kemampuan berbahasa Inggris. Sementara itu dalam merespon kondisi yang terjadi di Mindanao, AusAID bekerja sama dengan UNICEF meluncurkan sebuah proyek pendidikan senilai US\$ 18 juta untuk membantu sekitar empat juta anak miskin di enam kota di Filipina. Menurut Sekretaris Departemen Kesejahteraan Sosial AusAID, Corazon Soliman, proyek ini berfokus pada anak-anak yang berada dalam kondisi paling rentan, terutama mereka yang terperangkap dalam konflik di Mindanao. Proyek tersebut juga akan membantu pemerintah mendirikan pusat-pusat penitipan anak di pulau-pulau terpencil serta tempat-tempat relokasi bagi anak-anak pengungsi.

Bersamaan dengan itu Muhammadiyah turut pula mengadakan kerjasama dengan Dirjen Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dalam pengadaan beasiswa untuk mahasiswa Moro yang melanjutkan studi di beberapa universitas Muhammadiyah yang tersebar di Indonesia, di antaranya adalah Universitas Muhammadiyah Malang, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Universitas Muhammadiyah Surakarta dan Universitas Ahmad Dahlan. Beasiswa tersebut terdiri dari beasiswa studi penuh beserta biaya hidup yang mulai diberikan sejak tahun akademik 2013/2014 seperti keputusan Pimpinan Pusat Muhammadiyah.

Di tahun pertama pengadaan beasiswa tersebut, terdapat 30 mahasiswa Bangsamoro yang menempuh program pascasarjana di sejumlah perguruan

tinggi Muhammadiyah. Tindak lanjut kegiatan ini adalah dengan dibentuknya event bertajuk Multistake Holders Dialogue on Bangsamoro yang merupakan serangkaian kegiatan garapan Pimpinan Pusat Muhammadiyah dan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. Kegiatan ini bertujuan mempertemukan wakil dari pemerintah Filipina, wakil dari Bangsamoro Transitional Committee, serta wakil MNLF dan MILF dalam sebuah konferensi berjudul Dialog Internasional Menuju Persatuan dan Kesatuan Abadi Bangsamoro untuk membahas lebih lanjut pembangunan wilayah Moro (UMM, 2013).

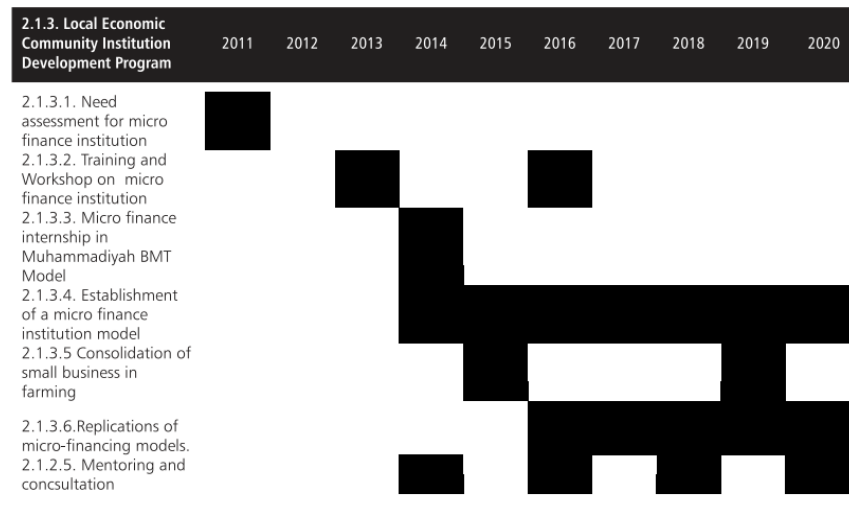
Di bidang ekonomi Muhammadiyah turut menyumbangkan ide besar berupa pelebagaan micro finance berbasis shariah Islam, yang lebih dikenal dengan sebutan Baitul Maal Wa Tamwil (BMT) di Indonesia. Gagasan ini muncul ketika tim assesment Muhammadiyah melakukan riset ke sejumlah perempuan Mindanao tentang manajemen pengelolaan ekonomi keluarga, dimana para keluarga di Mindanao telah terbiasa menyisihkan uang di tengah sejumlah keterbatasan sosial ekonomi yang dialami. Masyarakat Mindanao merasa berkontribusi bagi kelangsungan perjuangan masyarakat Islam Mindanao secara keseluruhan dengan kebiasaan menabung tersebut. Dalam sebuah focused group discussion, investasi yang paling penting agar perdamaian Mindanao dapat tetap terjaga adalah dengan menjaga kesinambungan peran serta seluruh Muslim Mindanao untuk membiayai konflik masyarakat muslim itu sendiri. Jika diasumsikan, satu keluarga muslim Mindanao rata-rata menyisihkan 10 peso setiap minggunya, sehingga secara

sederhana disimpulkan setiap keluarga menyumbang sekitar 50 peso setiap bulan, dan 600 peso untuk setiap tahun (Surwandono, 2015).

Dengan semangat peningkatan kesejahteraan masyarakat Mindanao, investasi ekonomi di masa konflik merupakan hal yang disarankan oleh Muhammadiyah meskipun beberapa pihak merasa gagasan ini tidak masuk akal melihat potensi ekonomi sangat rawan dipolitisasi pada masa konflik. Namun Muhammadiyah meyakini prinsip ekonomi syariah yang berlandaskan pada konsepsi keadilan bagi investor maupun pengelola memungkinkan proses pembangunan ekonomi tetap akan berjalan meskipun di saat krisis. Tawaran Muhammadiyah ini sebenarnya sangat sederhana dan visible melihat masyarakat muslim Mindanao pada umumnya bermata pencaharian di bidang pertanian, perikanan dan peternakan sehingga lebih memungkinkan jika menerapkan BMT yang bersifat dinamis dan mobil, dibandingkan dengan model ekonomi konvensional yang lebih berorientasi pada profit seeking (Surwandono, 2015). Muhammadiyah turut mendesain sebuah road pelebagaan ekonomi ekonomi mikro berbasis syariah seperti yang dijelaskan pada tabel 4.2.

Tabel 4.2.  
Rencana Pembangunan Ekonomi dan Sosial Muhammadiyah di  
Mindanao

Rencana Pembangunan Ekonomi dan Sosial Muhammadiyah di Mindanao



Sumber: Dokumen Muhammadiyah untuk Mindanao, 2011

Sumber: Dokumen Muhammadiyah untuk Mindanao dalam Surwandono, Jurnal Hubungan Internasional, 2015

Segala usaha yang ditempuh oleh Muhammadiyah ini sejalan dengan komitmen Muhammadiyah dalam Keputusan Muktamar ke-46 tentang keberperanan Muhammadiyah dalam kehidupan keumatan, kebangsaan dan kemanusiaan universal atau dinamika kemanusiaan global. Muhammadiyah memastikan sikap netralitas agar terciptanya suatu keadaan yang aman dan damai, tidak menginginkan permusuhan dan berupaya untuk memberikan apresiasi yang sangat tinggi terhadap proses penyelesaian konflik secara damai. Sehingga konsep perdamaian yang telah dirancang sungguh-sungguh tidak hanya menjadi formalitas semata namun merupakan sebuah proses yang harus diprioritaskan. Pentingnya perlakuan adil antar pihak yang berkonflik berdampak terhadap implikasi perdamaian yang adil dalam memelihara hak asasi umat manusia di dunia.

Dengan disepakatinya Framework Agreement of Bangsamoro, yang merupakan hasil mediasi seluruh aktor yang terlibat dalam proses perdamaian konflik, memberikan dampak yang signifikan terhadap meredanya konflik senjata antara militer Filipina dan kombatan MILF. Berdasarkan data dari International Monitoring Team (IMT) yang didirikan Maret 2014 untuk memantau pelaksanaan perjanjian gencatan senjata (MOFA, Malaysia Appreciate Decision To Keep Play Role in GRP-MILF Peace Process, 2009), pada tahun 2002 terjadi 698 kali kontak senjata dan tahun 2003 sebanyak 569 kali. Angka itu mulai menurun setiap tahunnya dimulai pada tahun 2004 yang menjadi 16 kali, 2005 sebanyak 10 kali, 2006 sebanyak 10 kali, 2007 sebanyak 8 kali, hingga pada 2012 setelah FAB disahkan, IMT tidak melihat sama sekali adanya kontak senjata antara pasukan pemerintah Filipina dengan MILF (IMT, 2013).

Ketua Pimpinan Pusat Muhammadiyah Prof. Dr. HM Din Syamsuddin mengatakan Muhammadiyah akan serius mendampingi proses perdamaian Mindanao dibantu oleh anggota-anggota ICG lainnya seperti aktor negara meliputi United Kingdom, Turki, Arab Saudi, Jepang, serta anggota NGO ICG yaitu The Asia Foundation, Conciliation Resources, dan The Henry Dunant Centre (Suara Muhammadiyah, 2014). Muhammadiyah akan terus berupaya memberikan inisiatif dalam program pembangunan Bangsamoro di berbagai aspek khususnya pada bidang peningkatan ekonomi, sosial dan pendidikan.