

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Di kawasan Asia Tenggara, Indonesia merupakan negara yang memiliki wilayah paling luas. Secara geografis, Indonesia di dominasi oleh wilayah perairan dari daratan dengan perbandingan sekitar 2:3. Indonesia pada masa Orde Baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto memiliki sikap atau gerakan yang berbeda dalam praktik politik luar negeri. Orde Baru merupakan zaman dimana presiden Soekarno digantikan posisinya oleh Soeharto. Politik luar negeri pada era Orde Baru di arahkan untuk menciptakan wajah baru Indonesia di dunia internasional. Dalam hal itu, Indonesia mengalihkan fokus hubungan kerjasama luar negeri pro barat.

Era Orde Baru merupakan era dimana rezim pemerintahan Indonesia paling lama yaitu dari tanggal 12 Maret 1965 sampai dengan 21 Mei 1998.<sup>1</sup> Selama pemerintahan Soeharto, banyak terjadi peristiwa-peristiwa besar bagi Indonesia baik itu skala nasional maupun internasional. Dengan menggandeng politik luar negeri yang cenderung bersifat *low profile*<sup>2</sup>. Pendekatan *low profile* ini dilakukan Soeharto dengan cara yang lebih lunak dan bersahabat dalam menjalin hubungan dengan negara lain.

---

<sup>1</sup>Penciptaan Perdamaian di Asia dan Pasifik : Partisipasi, Perspektif dan Prioritas Perempuan. (2011). In I. M. Santiago, *Mindanao* (pp. 23-35). Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.s

Di bawah kepemimpinan Soeharto, Indonesia memiliki keseriusan dalam membangun serta memperkuat perannya di dunia internasional baik secara bilateral ataupun multilateral. Hal demikian diperlihatkan ketika secara perlahan kembalinya Indonesia menggabungkan diri sebagai negara anggota PBB pada tahun 1966.

Selain itu, pada tanggal 8 Agustus 1967 Indonesia bersama empat negara lainnya berinisiatif membentuk suatu asosiasi di kawasan Asia Tenggara yaitu *Association of Southeast Asia Nations* (ASEAN). Semenjak terbentuknya ASEAN, Indonesia semakin aktif dalam aktivitas dunia internasional salah satunya dalam upaya menjaga stabilitas dan keamanan kawasan. Konflik Moro yang terjadi di Mindanao menjadi salah satu studi kasus yang akan menggambarkan bahwa Indonesia memiliki keseriusan dalam menciptakan kawasan yang aman dan sejahtera dengan cara membantu dalam penyelesaian konflik yang terjadi di negara kawasan. Dalam kasus ini penulis akan menceritakan keterlibatan Indonesia dalam penyelesaian konflik Moro yang terjadi di Mindanao Filipina Selatan.

Keaktifan Indonesia di dunia internasional terus dibuktikan oleh pemerintah, dimana pada tahun 1969 Indonesia menggabungkan diri menjadi negara anggota Organisasi Konferensi Islam (OKI). OKI sendiri dibentuk dari adanya kekhawatiran negara – negara islam di dunia atas jatuhnya Yerusalem kepada negara non islam karena di Yerusalem ada simbol suci bagi umat islam. Selain itu OKI ini dibentuk untuk menciptakan perdamaian bagi seluruh umat terutama umat islam di Dunia. Adanya konflik Mindanao yang melibatkan kelompok umat

muslim di Mindanao, menjadi dasar keterlibatan OKI bersama negara anggota salah satunya Indonesia dalam konflik tersebut.<sup>3</sup>

Konflik Mindanao merupakan konflik yang sangat tua. Bahkan konflik ini sudah muncul pada abad 16 M ketika kolonialisasi Spanyol datang ke Filipina dan mulai menguasai Pulau Luzon. Kemudian pasca kolonialisasi Spanyol, di tahun 1926 Amerika Serikat menunjukkan konflik baru di Filipina dengan suatu kebijakannya untuk mempersiapkan negara baru di Filipina<sup>4</sup>. Ke dua negara tersebut akhirnya mendapatkan perlawanan dari masyarakat Filipina khususnya Mindanao.

Awal mula munculnya perang terbuka di Mindanao ketika pemerintahan Filipina secara sepihak memasukan wilayah Mindano sebagai bagian integral dalam wilayah administratif Filipina<sup>5</sup>. Yang mana hal tersebut diterjemahkan bahwasannya kesultanan Mindanao mengakui atas keberhasilan Amerika Serikat dalam menduduki wilayah Mindanao. Pada umumnya konflik Mindanao bukan hanya sekedar konflik yang muncul karena adanya pihak asing akan tetapi konflik Mindanao itu konflik yang sangat kompleks seperti; diskriminasi kelompok beragama sehingga muncul kelompok separatisme yang mengatasnamakan kelompok kecil terpinggirkan, dalam hal ini yaitu Moro.

---

<sup>3</sup>Surwandono, S. A. (2011). *Resolusi Konflik Di Dunia Islam*. Yogyakarta

<sup>4</sup>Surwandono. (2013). *Manajemen Konflik Separatisme : Dinamika Negosiasi dalam Penyelesaian Konflik Mindanao*. Yogyakarta: Jusuf Kalla School of Government.

<sup>5</sup>Salvaotre Schiavo-campo, M. J. (2005). *The Mindanao Conflict in the Philippines : Roots, Costs, and potential Peace Dividend*. Washington: The World Bank.

Istilah Moro atau Bangsamoro diadopsi dari bangsa Mauri atau Mauritania di wilayah Afrika yang kemudian istilah tersebut diberikan juga kepada orang-orang muslim yang pada saat itu berhasil menaklukkan Spanyol. Maka dari itu, istilah Moro tidak ditafsirkan menjadi sebuah etnis, wilayah, maupun ras. Akan tetapi lebih merujuk kepada orang yang beragama, yaitu agama Islam.

Kemudian periode paling krusial konflik di Mindanao terjadi pada masa presiden Marcos tahun 1968-1972 di mana pada rezim Marcos banyak terjadi bentuk penyiksaan, pembunuhan dan pembantaian pada masyarakat Mindanao sebagai respon dari keinginan Mindanao untuk memisahkan diri<sup>6</sup>. Adapaun nasib dari permasalahan yang dihadapi Bangsa Moro adalah mereka ingin memisahkan diri untuk bisa mandiri serta mendapatkan wilayah yang aman dan sejahtera. Berangkat dari adanya beragam perlakuan yang tidak layak kepada masyarakat maka muncul lah suatu kelompok yang menyebutkan identitas sebagai *Moro National Liberation Front* (MNLF) dan *Moro Islamic Liberation Front* (MILF).

Kemudian gerakan yang dilakukan oleh kelompok Moro ini semakin tegas dalam melawan pemerintah demi mencapai kepentingan mereka terlepas adanya kekecewaan yang dialami oleh Moro setelah adanya kegagalan dalam implementasi dari perjanjian *Tripoli Agreement* dan *Jeddah Accord* terhadap pemerintah Filipina.<sup>7</sup> Maka dari itu konflik Mindanao ini semakin memanas

---

<sup>6</sup> Surwandono. (2013). *Manajemen Konflik Separatisme : Dinamika Negosiasi dalam Penyelesaian Konflik Mindanao*. Yogyakarta: Jusuf Kalla School of Government, hal 2

<sup>7</sup> Ibrahim, M. (2009). Seputar Gerakan Islam Di Filipina Suatu Upaya Melihat Faktor Internal dan Eksternal. *Aplikasia Vol X No.2*, 267-291.

sehingga sangat diperlukan adanya aktor ketiga untuk melakukan mediasi dalam upaya penyelesaian konflik, salah satunya yaitu Indonesia.

Hal di atas yang kemudian menjadikan Indonesia pada era Soeharto masih menarik untuk diteliti dalam upaya perdamaian di Mindanao karena di era ini karena Indonesia terlibat secara langsung dalam proses penyelesaian konflik Mindanao yang mana puncak dari keterlibatan Indonesia terjadi pasca perjanjian Jeddah Accord tahun 1992.

## **B. Rumusan Masalah**

Melihat dari fenomena yang telah diuraikan pada latar belakang masalah diatas, maka perkembangan isu atau konflik yang terjadi di Mindanao akan menarik untuk di teliti. Mengingat adanya ASEAN sebagai alat di mana untuk menciptakan kondisi yang aman dan sejahtera baik itu dalam lingkup kawasan maupun wilayah negara anggota dan OKI sebagai salah satu organisasi islam internasional yang bisa berperan sebagai penghubung dan mempererat silaturahmi antar sesama umat beragama islam seperti Indonesia dengan bangsa moro di Filipina.

Berdasarkan hal tersebut penelitian ini mempunyai fokus pertanyaan **Bagaimana keterlibatan Indonesia di Era Soeharto dalam proses penyelesaian konflik Mindanao pasca perjanjian Jeddah Accord?**

### C. Kerangka Teori

Untuk dapat mengulas studi kasus sekaligus menjawab dari pertanyaan di atas, maka di perlukan sebuah teori atau konsep sebagai alat untuk membahas studi kasus di atas. Teori adalah suatu pandangan atau persepsi tentang apa yang terjadi<sup>8</sup>. Konsep adalah sebuah kata yang melambangkan suatu gagasan<sup>9</sup>

Sebuah konflik yang terjadi di dalam sebuah negara seperti konflik separatisme dapat di latar belakang oleh berbagai hal seperti politik, ekonomi, budaya, etnis, ras, agama serta letak geografis. Pada umumnya sebuah negara yang mengalami konflik tentu ingin menyelesaikan permasalahan yang terjadi secepat mungkin. Biasanya dalam perihal penyelesaian konflik, aktor yang berkonflik akan lebih menginginkan untuk mencapai kesepakatan dengan cara yang damai sehingga dapat meminimalisir kerugian yang ada. Selain itu, untuk menciptakan kondisi yang damai antara pihak yang berkonflik di sebuah negara, tidak jarang diperlukan aktor ketiga yang netral sebagai mediator atau penengah bagi pihak yang berkonflik.

Dalam hal demikian penulis menggunakan teori **Third Party Intervention** dan konsep **Mediasi Fasilitatif** sebagai alat dasar untuk menganalisis fenomena diatas.

#### 1. Third Party Intervention

Dalam teori intervensi aktor ketiga dijelaskan bahwa intervensi yang dilakukan oleh seorang aktor ketiga dalam sebuah konflik dapat diperankan

---

<sup>8</sup>Mas'oed, M. (1994). *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi*. Hal 185

<sup>9</sup>*Ibid.* Hal 92

melalui keterlibatan aktor tersebut sebagai seorang mediator atau arbitrator untuk aktor yang berkonflik. Untuk sebuah perbandingan, arbitrator merupakan aktor yang terlibat dalam sebuah proses arbitrase, di mana dalam teori ini arbitrase dijelaskan sebagai proses resolusi konflik dengan cara seorang kontestan atau aktor yang berkonflik memilih aktor ketiga untuk membuat suatu keputusan atas kasus yang terkait. Sedangkan mediator merupakan seorang aktor yang terlibat dalam sebuah proses mediasi dalam suatu konflik, di mana dalam teori ini dijelaskan bahwa mediasi merupakan sebuah cara penyelesaian suatu konflik dengan cara melibatkan aktor ketiga dalam proses penyelesaian konflik, di mana seorang mediator berperan untuk menawarkan sebuah solusi sebagai penengah bagi aktor yang berkonflik.<sup>10</sup>

Dalam *third party theory* dijelaskan bahwa aktor ketiga memiliki peran untuk mengelola konflik tanpa kekerasan. Hal tersebut dimaksudkan bahwa seorang mediator harus mampu membantu aktor yang berkonflik untuk memenuhi kepentingan mereka ketika sebuah permasalahan yang dapat mengancam dan mengganggu pada proses negosiasi. Kemudian dalam teori ini dijelaskan seorang aktor ketiga memiliki pengaruh dalam proses penyelesaian suatu konflik dan berkontribusi melalui fokus untuk sebuah perjanjian serta merencanakan suatu agenda untuk proses waktu negosiasi.

---

<sup>10</sup> Jacob Bercovitch. 1991. "International Mediation and Dispute Settlement: Evaluating the Conditions for Successful Mediation." *Negotiation Journal* 7(1) dalam Rioux, J.-S. (2003). *Third Party Intervention as Conflict Management: The Case of Africa. Canada Research Chair in International Security*, hal 1-26.

Dari beberapa hal yang dijelaskan dalam teori diatas, maka teori tersebut akan sangat relevan jika dikaitkan dengan pembahasan mengenai peran Indonesia dalam proses penyelesaian konflik Mindanao. Dalam hal ini di mana Indonesia sebagai mediator berperan aktif dengan upaya menawarkan sebuah alternative lain untuk dijadikan sebagai solusi dari kebuntuan negosiasi dan mengakomodir dari kepentingan yang berbeda antara pemerintah Filipina dan Moro. Selain itu, dalam praktiknya Indonesia melakukan upaya dalam manajemen waktu penandatanganan perjanjian untuk ke dua aktor yang berkonflik agar dapat terealisasi sebagaimana mestinya.

## **2. Konsep Mediasi Fasilitatif (facilitative mediation)**

Konsep mediasi menurut Ho-Won Jeong adalah sebuah proses di mana pihak ketiga sebagai aktor yang netral, bisa diterima oleh semua aktor yang berkonflik dan memfasilitasi alur komunikasi mencapai sebuah negosiasi. Dalam konsep mediasi sendiri terdapat *style of mediation* yaitu *facilitative mediation and evaluative mediation*. Kedua jenis tersebut memiliki perbedaan satu sama lain di mana dalam *evaluative mediation* disebutkan bahwa seorang penengah harus memiliki kemampuan yang mumpuni dalam membuat keputusan jika ada pihak yang membantah yang menimbulkan ketidakadilan bagi pihak yang berkonflik. Sedangkan dalam *facilitative mediation* diterangkan bahwa seorang mediator berfungsi untuk menjaga komunikasi antara pihak yang berkonflik. Kemudian dalam *facilitative mediation* ini dijelaskan juga bahwa mediator memiliki batasan tertentu sehingga tidak bisa memutuskan sesuatu akan tetapi menawarkan solusi atau alternatif lain kepada pihak yang berkonflik. Dari kedua jenis mediasi



tersebut, penulis memilih dan menggunakan *facilitative mediation* sebagai konsep yang akan diaplikasikan dalam studi kasus penulis karena jika disandingkan dengan studi kasus peran Indonesia di era Soeharto dalam konflik Mindanao, konsep *facilitative mediation* dinilai lebih aplikatif jika dibandingkan dengan *evaluative mediation*.

Mediasi fasilitatif berfungsi untuk memfasilitasi pihak-pihak yang terlibat dalam penyelesaian suatu masalah baik kedua pihak yang berkonflik maupun fasilitator dalam upaya menciptakan perdamaian. Mediator berfungsi untuk menjaga komunikasi antar pihak agar negosiasi dapat tetap berjalan sampai terjadi kesepakatan damai<sup>11</sup>. Dalam konsep ini dikatakan bahwa mediator hanya memfasilitasi komunikasi dan tidak mempengaruhi hasil negosiasi secara langsung. Akan tetapi mediator bertanggung jawab atas proses berlangsungnya negosiasi, terkait dengan pihak mana yang bertanggung jawab atas tercapainya hasil atau kesepakatan dari proses tersebut yaitu (mereka) pihak yang berkonflik itu sendiri.

Menurut penulis, konsep mediasi fasilitatif ini dapat diaplikasikan terhadap studi kasus diatas sebagai penunjang teori *third party intervention* untuk menjawab pertanyaan dari rumusan masalah. Dalam kasus ini Indonesia mencoba untuk menciptakan suatu bentuk perdamaian antara pemerintah Filipina dengan bangsa Moro. Hal berikut sangat cocok dengan apa yang dijelaskan menurut konsep mediasi falisitaif dimana adanya sebuah penekanan bahwa peran mediator

---

<sup>11</sup>Jeong, H.-W. (2010). *Conflict management and Resolution : an introduction*. New York: Routledge. hal 174

hanya memfasilitasi upaya perdamaian dan tidak mempengaruhi hasil secara langsung.

Adapun hubungan antara studi kasus dan konsep yang digunakan untuk menganalisis memiliki keterkaitan yaitu dalam sebuah konsep diatas disebutkan bahwa seorang mediator memiliki tanggung jawab untuk menjaga komunikasi dan juga bertanggung jawab dalam berjalannya proses negosiasi antara pihak yang berkonflik dalam studi kasus ini adalah pemerintahan Filipina dengan bangsa Moro di Mindanao. Poin yang disebutkan dalam konsep mediasi fasilitatif tersebut dibuktikan pada peran Indonesia ketika mengawal proses negosiasi untuk mendapatkan kesepakatan dan perdamaian di Mindanao. Dimana dalam hal ini Indonesia pada era Soeharto terlibat aktif dalam mengawal proses perdamaian di Mindanao sebagai mediator pasca perjanjian Jeddah *Accord* dengan melakukan segala upaya yang sesuai dengan tufoksi dari seorang mediator yang dijelaskan dalam konsep mediasi fasilitatif.

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan kerangka pemikiran dan uraian permasalahan diatas, maka penulis merumuskan hipotesis.

**Keterlibatan Indonesia di era Soeharto dalam proses penyelesaian konflik di Mindanao pasca perjanjian Jeddah Accord** melalui:

1. Pemberian solusi alternatif berupa otonomi khusus sebagai penyelesaian konflik Mindanao dalam proses perdamaian konflik antara Pemerintahan Filipina dan kelompok Bangsa Moro di Mindanao.

2. Pemberian alternatif waktu penandatanganan perjanjian damai untuk mengurangi ruang politisasi negosiasi pada Final Peace Agreement pada tanggal 2 September 1996.

#### **E. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui peran Indonesia dalam penyelesaian konflik antara pemerintah Filipina dengan Bangsa Moro di Mindanao.
2. Mengetahui proses negosiasi yang dilakukan oleh pemerintahan Filipina dengan Moro dalam penyelesaian konflik di Mindanao.

#### **F. Metodologi**

##### **1. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis kualitatif dilakukan terhadap data yang berupa informasi atau uraian dalam bentuk bahasa prosa kemudian dikaitkan dengan data lain untuk mendapatkan kejelasan terhadap suatu kebenaran, sehingga memperoleh gambaran baru dan menguatkan suatu gambaran yang telah ada.<sup>12</sup>

##### **2. Teknik Pengumpulan Data**

Terdapat berbagai cara untuk mendapatkan data, informasi, dan untuk menguji temuan – temuan tersebut. Cara – cara tersebut dapat dilakukan dengan mengadakan wawancara, angket, observasi, penelitian lapangan dan studi pustaka. Dikarenakan adanya berbagai keterbatasan waktu, tenaga dan lain sebagainya. Maka dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan studi pustaka dengan mengumpulkan data – data sekunder dari berbagai bahan dan sumber bacaan

---

<sup>12</sup>Mas'oed, M., Op.cit., hal 37.

seperti buku bacaan, jurnal, surat kabar, dokumen, laporan dan lain sebagainya guna melengkapi data dan informasi dalam penelitian ini.

### **3. Jangkauan Penelitian**

Penelitian ini difokuskan menjelaskan tentang keterlibatan Indonesia di era Soeharto dalam proses penyelesaian konflik yang terjadi antara pemerintahan Filipina dengan Bangsamoro di Mindanao pasca perjanjian Jeddah Accord.

Meskipun penelitian ini memiliki fokus dalam peranan Indonesia, akan tetapi penulis tidak akan menutup kemungkinan untuk menjelaskan semua peristiwa dan aktor yang terlibat dalam proses resolusi konflik di Mindanao untuk memperkuat dan memperkaya data penulis dalam penelitian.

### **G. Sitematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari lima bab dengan garis besar rincian sebagai berikut:

- Bab I adalah pendahuluan. Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa dan teknis dalam metodologi penelitian.
- Bab II membahas tentang sejarah konflik Mindanao.
- Bab III akan menjelaskan mengenai arah kebijakan politik luar negeri Indonesia di kawasan Asia Tenggara.
- Bab IV berisi tentang strategi Indonesia dalam menjalankan perannya sebagai mediator dalam penyelesaian konflik Mindanao.
- Bab V merupakan kesimpulan dari penelitian.