

**BAB IV**

**KETERLIBATAN INDONESIA DALAM PROSES PENYELESAIAN**

**KONFLIK MINDANAO PASCA JEDDAH ACCORD**

Indonesia di bawah rezim Soeharto memiliki prestasi dalam urusan politik luar negeri. Kembalinya Indonesia ke dalam PBB, menjadi negara pelopor ASEAN, menjadi negara anggota OKI merupakan bukti keaktifan Indonesia di dunia Internasional. Selain itu Soeharto menjadikan Indonesia sebagai negara yang kooperatif dan peduli atas isu-isu keamanan dan perdamaian, khususnya di kawasan Asia Tenggara. Hal tersebut diperlihatkan saat keterlibatan Indonesia dalam penyelesaian konflik Mindanao.

Konflik Mindanao dimulai sejak abad 16 ketika masuknya kolonialisasi Spanyol ke Filipina, kemudian dilanjutkan oleh kolonialisasi Amerika.<sup>46</sup> Konflik Mindanao merupakan konflik yang bercerita terjadinya peristiwa marginalisasi dan minoritisasi kelompok islam di Mindanao oleh pemerintah Filipina. Pada awalnya konflik ini merupakan konflik Filipina yang berskala nasional, sebelum adanya internasionalisasi oleh kelompok Moro yaitu Nur Misuari sehingga mendapatkan perhatian dari aktor internasional seperti Indonesia.

---

<sup>46</sup> [http://www.hdn.org.ph/wp-content/uploads/2005\\_PHDR/2005%20Evolution\\_Moro\\_Conflict.pdf](http://www.hdn.org.ph/wp-content/uploads/2005_PHDR/2005%20Evolution_Moro_Conflict.pdf) Dikutip pada tanggal 2 Agustus 2017 pukul 12.57 WIB

## **A. Pemberian Alternatif Penyelesaian Konflik Mindanao Melalui Otonomi**

### **Khusus**

Hubungan antara Indonesia – Filipina masuk dalam kategori dekat namun tidak selalu harmonis.<sup>47</sup> Kedekatan kedua negara ini sudah diperlihatkan ketika pembentukan MaPhilIndo (Malaysia, Philipina, Indonesia) sebelum pada akhirnya dibubarkan karena kondisi yang memanas antara negara tersebut. Kemudian hubungan Jakarta dengan Mindanao sendiri sudah terhubung sejak jaman kerajaan. Bahkan secara historis, karakteristik kasultanan Sulu kental dipengaruhi oleh karakter Islam di Indonesia.<sup>48</sup>

Presiden Soeharto memiliki hubungan yang dekat dengan Presiden Marcos. Politik luar negeri Soeharto memiliki arah yang lebih kooperatif dengan negara tetangga. Presiden Marcos meminta bantuan kepada Indonesia untuk membantu menyelesaikan permasalahan Moro yang perodesasinya semakin memanas. Sejak awal kepemimpinan, Soeharto memperhatikan tentang keamanan dan perdamaian kawasan. Hal itu sangat relevan dengan visi ASEAN. Presiden Soeharto pada saat itu mengirim Yoga Sugama selaku kepala lembaga intelijen Bakin dan dibantu oleh Benny Moerdani untuk memantau terkait konflik antara Pemerintah Filipina dengan Moro. Indonesiapun berhasil melakukan hubungan dengan MNLF yang kemudian mengorganisir pertemuan pihak yang berkonflik meskipun tidak dihadiri oleh Nur Misuari karena sedang berada di luar negeri.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Leo Suryadinata. (1998). *Politik Luar Negeri Soeharto di Bawah Soeharto*. Jakarta: PT Pustaka LP3ES, hal 103

<sup>48</sup> Surwandono, op.cit., hal 33

<sup>49</sup> Leo Suryadinata, op.cit., hal 104

Pada tanggal 29-30 Mei 1974 Soeharto dan Marcos melakukan pertemuan informal di Manado.<sup>50</sup> Dalam pertemuan tersebut membahas terkait dengan penyelesaian konflik Mindanao, dengan masukan-masukan yang disampaikan oleh Soeharto kepada Marcos untuk meredam kelompok Moro. Soeharto menyampaikan bahwa untuk menyelesaikan konflik Mindanao, pemerintah harus memberikan perhatian terhadap aspirasi Moro.

Komunikasi yang dilakukan oleh Soeharto terkait dengan penyelesaian konflik Mindanao dilanjutkan dengan presiden Aquino. Sampai tahun 1992 pemerintah Filipina masih belum mampu menghentikan eskalasi konflik Mindanao meskipun pada jangka waktu 1970-1980an sudah disepakati dua perjanjian damai dengan Moro. Keadaan Mindanao setelah adanya perjanjian damai masih belum stabil. Oleh sebab itu dua perjanjian *Tripoli Agreement* dan *Jeddah Accord* dinilai gagal. Selain itu kelompok masyarakat Mindanao seperti MILF dan Abu Sayyaf menganggap bahwa orientasi dari kedua perjanjian tersebut tidak menguntungkan bagi masyarakat Mindanao.

Maka dari itu Fidel Ramos yang merupakan suksesor dari presiden Qorazon Aquino bertekad untuk mengurangi intensitas konflik menuju pada kesepakatan damai yang saling menguntungkan. Kekerasan yang dilakukan oleh kelompok separatis seperti MILF dan Abu Sayyaf terhadap kelompok Kristiani menjadi salah satu rintangan Ramos dalam menjalin negosiasi dengan pihak Moro. Selain itu juga kelompok MNLF sebagai representasi internasional Moro sudah enggan untuk membuka pintu negosiasi dengan pemerintah Filipina karena adanya rasa

---

<sup>50</sup> Ibid, hal 104

trauma yang dirasakan oleh pihak Moro pada pemerintah yang dinilai tidak mengaplikasikan poin-poin yang ada dalam *Tripoli Agreement* dan *Jeddah Accord*.<sup>51</sup>

Presiden Soeharto melanjutkan memberikan bantuan dalam penyelesaian konflik Mindanao setelah Fidel Ramos terpilih rezim Fidel Ramos. Hubungan Jakarta – Manila pun menjadi lebih baik karena hubungan intensif Indonesia-Filipina dalam penyelesaian konflik. Kerasnya sikap MNLF dalam menerima tawaran negosiasi dengan Filipina di sikapi oleh Indonesia dengan berkomunikasi. Indonesia berinisiatif untuk membuka pertemuan antara pihak yang berkonflik, yang dilaksanakan di Cipanas pada tanggal 14-16 April 1993.<sup>52</sup> Pertemuan tersebut dijadikan sebagai gerbang untuk melakukan negosiasi yang lebih jauh bagi pemerintah Filipina dengan MNLF.

Indonesia berhasil membujuk MNLF untuk berunding karena Indonesia memberikan ancaman kepada Moro, jika MNLF menolak perundingan maka Indonesia tidak akan memberikan bantuan apapun kepada Moro, khususnya dalam penanganan konflik Mindanao.

Akan tetapi perjalanan negosiasi damai antara pemerintah Filipina dan MNLF masih mengalami kesulitan. Ramos merasa kesulitan untuk melakukan negosiasi damai dengan Moro karena Moro merasakan kekecewaan terhadap pemerintah yang dianggap telah ingkar dalam perjanjian sebelumnya. Maka dari itu Moro mengalami trauma dalam hal negosiasi. Kemudian adanya tuntutan Moro untuk

---

<sup>51</sup> Surwandono, op.cit., hal 143.

<sup>52</sup> Leo Suryadinata, op.cit., hal 108.

Negara Moro Merdeka merupakan hal yang menyulitkan dalam negosiasi damai. Karena pemerintah Filipina tidak ingin melepaskan Mindanao dari bagian Filipina.

Keinginan adanya pembebasan Moro dalam berbagai bidang disampaikan oleh Nur Misuari kepada pemerintahan Fidel Ramos dengan jilid negara federal, sebagai berikut:

- a. **Syariah**, Penghormatan dan pengakuan terhadap sistem Syariah dalam politik kelembagaan di Mindanao.
- b. **Pendidikan**, Penguatan dan penerimaan terhadap sistem Pendidikan Islam
- c. **Sistem Administratif**, pemberian ruang yang longgar bagi penataan sistem administrasi perpajakan.
- d. **Ekonomi**, pengembangan sistem ekonomi Syariah, dan pemberian kesempatan untuk bekerja sama dengan pihak asing untuk menanamkan investasi di Mindanao.
- e. **Militer**, kepemilikan angkatan perang tersendiri yang berasal dari kombatan Moro, terutama MNLF.
- f. **Legislative Assembly dan Executive Council**, struktur politik lokal yang independen dengan menempatkan Moro sebagai representasi utama.

- g. **Sumber daya alam**, pengelolaan SDA, tambang, dengan proporsi pembagian yang besar untuk daerah otonomi.<sup>53</sup>

Banyaknya tuntutan yang disampaikan oleh MNLF dapat menyebabkan *deadlock* dalam bernegosiasi. Indonesia berperan dengan memberikan desakan dan ancaman kembali secara politik kepada MNLF agar mau kembali pada jalur perundingan. Ancaman Indonesia kepada MNLF yang tidak akan membantu MNLF dalam penyelesaian konflik di Mindanao jika tidak ada keseriusan dalam perundingan damai.

Akan tetapi secara realita, upaya penyelesaian konflik Mindanao masih mengalami kesulitan dalam mencapai kesepakatan negosiasi. Indonesia mencari formula terbaik untuk mencapai titik *Best Alternative to Negotiated Agreement* (BATNA) dalam penyelesaian konflik. BATNA merupakan suatu pencapaian yang baik melalui pemberian alternatif jika adanya kebuntuan dalam negosiasi.<sup>54</sup> Dalam artian, Indonesia harus mencari alternatif yang kuat untuk dijadikan sebagai jalan tengah diantara dua kepentingan aktor yang berbeda.

Dalam alur BATNA, sebuah alternatif yang kuat dan strategis bisa menjadi solusi bagi kebuntuan negosiasi. Roger Fisher dan Ury dalam bukunya *Getting to Yes* memaparkan uraian sederhana untuk bisa mencapai BATNA, sebagai berikut:

1. *Develop a list of actions you might conceivably take if no agreement is reached.*

---

<sup>53</sup>Surwandono, op.cit., hal 147.

<sup>54</sup><https://www.negotiations.com/articles/best-alternative/> dikutip pada tanggal 21 Juli 2017 pukul 08.13 WIB

2. *Improve some of the more promising ideas and convert them into practical options.*
3. *Select, tentatively, the one option that seems best.*<sup>55</sup>

Dengan merujuk pada alur BATNA diatas, Indonesia melakukan tindakan yang memungkinkan sesuai dengan tufoksi perannya sebagai mediator. Indonesia terus berkomunikasi dengan pemerintah Filipina dan MNLF. Komunikasi ini sangatlah penting untuk menganalisis problematika dari kebuntuan negosiasi antara ke dua aktor. Yang mana dengan analisa, akan membuka sebuah perubahan gagasan untuk menemukan sebuah pilihan yang praktis dan lebih menjanjikan.

Seperti janji Soeharto yang disampaikan kepada Aquino bahwa Indonesia akan membantu mencari jalan keluar dalam penyelesaian konflik Mindanao dengan cara memberikan otonomi bukan pemisahan. Berhubungan dengan hal tersebut, Indonesia menawarkan sebuah solusi alternatif kepada Ramos untuk mengcover isu-isu yang di aspirasikan oleh Moro yaitu dengan cara pemberian Otonomi Khusus.

Indonesia menjelaskan kepada Filipina bahwa otonomi ini merupakan pemberian hak otonom secara eksklusif kepada Moro baik secara politik, ekonomi, dan sosial budaya tanpa mengesampingkan hak pemerintah pusat dalam mengelola wilayah Mindanao. Indonesia menilai dengan pemberian otonomi khusus kepada Moro dapat menjadi solusi perdamaian konflik. Dan Indonesia

---

<sup>55</sup> Roger Fisher and William Ury. *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, 3rd ed. (New York: Penguin Books, 2011), hal 108

menyampaikan kepada MNLF bahwa otonomi khusus merupakan pemberian yang strategis bagi Moro untuk menuju negosiasi yang lebih jauh lagi.

Indonesia merayu dan mendesak MNLF agar melanjutkan negosiasi untuk membuat kesepakatan pemberian otonomi khusus. Indonesia menjelaskan kepada Moro bahwa dengan otonomi khusus, Moro akan mendapatkan hak eksklusif dalam *privilese* politik dalam representasi baik secara wilayah maupun nasional,<sup>56</sup> dalam bidang ekonomi, Indonesia menjelaskan Moro akan mendapatkan insentif lebih tinggi untuk menunjang kesejahteraan Mindanao karena hak pengelolaan aktivitas perekonomian wilayah, dan dalam bidang sosial budaya, Identitas Moro akan menguat karena jaminan pengakuan dari pemerintah pusat.

Kemudian untuk pemerintah Filipina, Indonesia menjelaskan melalui gagasan otonomi khusus ini pemerintah Filipina dapat mengurangi eskalasi konflik Mindanao karena adanya pemberian hak khusus bagi Mindanao sesuai dengan keinginan Moro untuk mandiri. Kemudian secara ekonomi tentu pemerintah akan diuntungkan karena pemerintah dapat menyalurkan anggaran yang sebelumnya dikeluarkan untuk memenuhi kebutuhan militer, menjadi kebutuhan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut sangat dibutuhkan untuk memperbaiki kondisi ekonomi Filipina yang kian merosot. Selain itu meskipun adanya pemberian hak otonom secara eksklusif kepada Moro, pemerintah masih memiliki hak dalam hal pengelolaan wilayah karena pemberian hak khusus tersebut hanya diartikulasikan pengelolaan lebih atau khusus bukan secara penuh

---

<sup>56</sup> Surwandono, op.cit., hal 115

atau keseluruhan. Sehingga kedua aktor yang berkonflik baik itu pemerintah Filipina ataupun Moro akan mendapatkan keuntungannya masing-masing.

Kemudian dalam perjalanannya, bentuk dari gagasan otonomi khusus ini pemerintah Filipina menyepakati untuk memberikan amandemen ARMM dengan tambahan kelembagaan seperti *The Special Zone of Peace and Development (SZOPAD)*, *The Southern Philippines Council for Peace and Development (SPCPD)*, *the Consultative Assembly*, *Armed Forces of the Philippines* dan *the Philippine National Police (PNP)*.<sup>57</sup> Penambahan amandemen tersebut dinilai dapat mengakomodir dari tuntutan-tuntutan Moro yang disampaikan oleh Nur Misuari melalui proposal pembentukan negara federal.

Dengan gagasan diatas, Indonesia telah berhasil membawa pihak yang berkonflik dalam perundingan dan memberikan usulan otonomi khusus sebagai jalan tengah atau solusi alternatif untuk mengakomodir atas kepentingan dan keinginan pihak yang berkonflik. Otonomi khusus ini dianggap telah mencapai titik BATNA dalam proses negosiasi *Final Peace Agreement 1996*.

## **B. Penataan Manajemen Fasilitasi Negosiasi yang Tepat untuk Menjamin**

### **Penandatanganan Negosiasi**

Dinamika proses negosiasi menuju *Final Peace Agreement* mengalami dinamika yang rumit. Para pihak yang berkonflik pada umumnya, pemerintah Filipina pada khususnya sangat menyadari bahwa untuk mencapai kesepakatan dalam negosiasi berikutnya tidak akan mudah. Maka dari itu bantuan dari pihak

---

<sup>57</sup> Ibid, 145

ketiga sangat diperlukan demi kelancaran dan kemudahan dalam mencapai titik kesepakatan damai. Namun, tidak bisa dipungkiri bahwa ketika banyak aktor yang terlibat maka akan banyak pula kepentingan di dalamnya.

Dikutip oleh Surwandono dalam tulisannya tentang instrumentasi negosiasi, politisasi negosiasi menurut Harold Nicholson adalah kondisi di mana pihak yang berkonflik memanfaatkan peluang dari ruang negosiasi untuk memperoleh keuntungan dalam proses negosiasi yang tidak dilakukan secara profesional sehingga negosiasi yang dilakukan tidak memiliki arah.<sup>58</sup>

Pencapaian Indonesia dalam pemberian alternatif otonomi khusus pada *range* negosiasi *Final Peace Agreement* sebagai solusi dari kebuntuan negosiasi yang dialami oleh pemerintah Filipina dan Moro. Kebuntuan negosiasi disebabkan oleh adanya perbedaan kepentingan dan keraguan antara pemerintah Filipina dan Moro karena kegagalan pada perjanjian masa lalu.

Kekecewaan yang dialami oleh Moro dimulai setelah perjanjian *Tripoli Agreement*. Adanya kecacatan dalam mengaplikasikan poin-poin perjanjian oleh pemerintah Filipina seperti dalam penafsiran unilateral tentang hasil kesepakatan dalam *Tripoli Agreement* dengan bentuk pemberian otonomi biasa yang dinilai tidak sesuai dengan yang telah disepakati dalam *Tripoli Agreement 1976*. Selain itu Moro menganggap pemerintah telah berkhianat dengan menyelipkan klausul khusus ke dalam aturan-aturan baku yang mana menjadikan pemerintah Filipina memiliki kewenangan atas apapun yang terkait dengan implementasi *Tripoli*

---

<sup>58</sup> <http://surwandono.staff.ums.ac.id/2010/11/04/instrumentasi-negosiasi/> dikutip pada tanggal 3 Agustus 2017 pukul 10.44 WIB

*Agreement*.<sup>59</sup> Sehingga pemerintah melakukan plebisit untuk wilayah otonom sebagai konfrimasi ulang atas pilihan politik kelembagaan, yang mana hal tersebut dianggap merugikan Moro karena setelah adanya plebisit tersebut terjadi wilayah otonomi Mindanao berkurang dari 13 wilayah menjadi 10 wilayah.

Kemudian pengalaman buruk yang dirasakan kembali oleh Moro tercermin pada peristiwa perjanjian *Jeddah Accord 1989*. Dalam perjanjian ini Aquino mengabaikan aspirasi Moro yang disampaikan oleh Nur Misuari. Pemerintah Filipina lebih memilih untuk pemberian otonomi yang diperluas kepada Mindanao dengan kerangka *Autonomous Region Moro* setelah dilakukan plebisit oleh pemerintah Filipina. Dengan hasil hanya 4 wilayah yang menentukan pilihan politiknya untuk tergabung dalam otonomi Moro. Menurut analisa penulis hal ini dapat terjadi disebabkan oleh adanya perpecahan dalam fraksi Moro. Maka dengan kedua peristiwa tersebut Moro merasa kecewa terhadap sikap tidak konsisten yang dilakukan oleh pemerintah Filipina sehingga memunculkan rasa trauma untuk membuka kembali dalam hal negosiasi.

Selain itu krisis kepercayaan yang muncul dari aktor yang berkonflik, diperburuk oleh rasa keraguan pemerintah Filipina dalam menilai keseriusan Moro dalam bernegosiasi. Pemerintah melihat ada ketidak seriusan MNLF dalam melakukan negosiasi damai karena masih adanya gerakan-gerakan bersenjata yang dilakukan oleh kelompok Moro yang dapat memicu ketegangan konflik. Hal ini ditandai oleh asumsi Nur Misuari bahwa pilihan bernegosiasi dan berkonflik merupakan pilihan yang baik. Jika negosiasi tersebut menguntungkan maka akan

---

<sup>59</sup> Surwandono, op.cit., hal 133.

bernegosiasi, dan jika negosiasi tidak menguntungkan maka akan dipilih perang.<sup>60</sup> Pihak pemerintah pusat memiliki keraguan terhadap sikap keseriusan Moro dalam hal berintegrasi. Hal ini disebabkan adanya seruan dan tuntutan yang diperjuangkan oleh Moro setelah melakukan negosiasi damai mengenai Negara Moro Merdeka.

Selama proses penyelesaian konflik Mindanao, sudah banyak sekali aktor ketiga yang terlibat dalam proses perdamaian seperti Indonesia, OKI, Libia, Malaysia, Jepang, Amerika Serikat, dan lain sebagainya. Tidak hanya aktor internasional, aktor internal Filipina pun banyak yang memainkan perannya dalam proses penyelesaian konflik di Mindanao.

Dalam proses mencapai kesepakatan *Final Peace Agreement* memakan waktu dan proses yang sangat panjang. Selain adanya halangan dengan berbagai fenomena yang terjadi di Mindanao, seperti penolakan MILF dengan berupaya mencegah negosiasi MNLF dengan pemerintah Filipina, aksi penyerangan terhadap kristiani di Mindanao, campur tangan berbagai kepentingan dari aktor lain pun telah mempengaruhi terhadap jalannya proses penyelesaian konflik Mindanao melalui *Final Peace Agreement*. Secara dinamika banyak aktor ketiga yang memainkan peran secara politik demi memasukan kepentingannya dalam poin-poin yang akan di sepakati dalam *Final Peace Agreement* sehingga muncul tantangan dan kemungkinan adanya ruang politisasi negosiasi.

---

<sup>60</sup> Ibid, hal 206

Fenomena tersebut lebih terlihat ketika sudah adanya pencapaian dari pemerintah Filipina dan Moro dalam menemukan formula otonomi khusus yang memiliki poin pemberian konsesi khusus kepada Moro. Konsesi politik diperlihatkan oleh pemerintah Fidel Ramos dengan perencanaan pemilu daerah dengan perencanaan Nur Misuari sebagai Gubernur Mindanao, dan disusul dengan pembentukan kelembagaan Mindanao seperti SPCPD, SZOPAD, dan *Darul Iftah*.

Indonesia terlibat untuk semua perencanaan dalam konsep pemberian otonomi khusus sebagai poin utama yang disepakati dalam *Final Peace Agreement*. Dalam hal tersebut Indonesia

Adanya pemberian konsesi khusus kepada Moro menimbulkan protes yang mengakibatkan dinamika perpolitikan dalam negeri Filipina selama rentang waktu negosiasi *Final Peace Agreement* menjadi kompleks. Dimana para elite politik Filipina pada umumnya, Mindanao pada khususnya menganggap pemberian konsesi yang dilakukan oleh pemerintahan Fidel Ramos merupakan suatu hal yang berlebihan dan dinilai tidak adil karena mengesampingkan kepentingan mayoritas. Bahkan para elite politik Filipina lebih cenderung tidak setuju atas negosiasi yang dilakukan oleh pemerintah Fidel Ramos dengan MNLF.

Aksi protes yang dilakukan oleh elite politik Filipina disebabkan para elite khawatir pada posisi Kristen Filipino di Mindanao. Selain itu, para elite politik Filipina menganggap bahwa adanya pemberian konsesi khusus pada isu yang sensitif seperti politik dan ekonomi akan merugikan untuk para elite politik

Manila. Hal tersebut diperkuat oleh studi dari Aminal Rasul yang di jelaskan dalam buku Surwandono bahwa elite politik di kongres memiliki asset ekonomi berupa tanah maupun perusahaan di Mindanao. Kemudian dalam hal politik, senat mengkhawatirkan akan merubah setting politik terkait dengan kuota representasi di senat.

Kemudian faksi-faksi Mindanao seperti MILF, Abu Sayyaf mengadakan aksi protes sebagai bentuk penolakan terhadap negosiasi yang dilakukan Nur Misuari karena dianggap telah menjual Moro demi kepentingan pribadi dan kelompoknya, MNLF. kemudian aktor lain seperti orang-orang politik dari etnis Lumads dan Kristen Filipino di Mindanao pun menganggap bahwa pendekatan yang cocok untuk penyelesaian konflik Mindanao dengan cara pendekatan keamanan bukan negosiasi. Hal itu diasumsikan karena konflik Mindanao merupakan konflik separatisme bukan konflik identitas. Etnis lumads pun menambahkan dengan tekanan bahwa pemberian konsesi yang berlebih secara politik dan ekonomi kepada Moro dikhawatirkan akan membuka peluang balas bendam.

Di sisi lain permainan politik yang dimainkan oleh aktor ketiga internasional dalam proses negosiasi *Final Peace Agreement* seperti Libia yang memainkan perannya dalam proses negosiasi ini untuk memenuhi kepentingan politiknya dalam meningkatkan *political and economical leverage* dan Malaysia dimana meskipun Malaysia ini tidak terlibat langsung dalam FPA, akan tetapi kedekatannya dengan MILF dikhawatirkan menjadi senjata untuk mengganggu negosiasi MNLF dengan pemerintah untuk memenuhi politik perbatasannya.

Selain itu juga sosok Amerika yang sudah tidak asing lagi bagi Filipina, dalam FPA Amerika lebih memilih memainkan politiknya melalui memfasilitasi *United State Information Peace* karena Moro dan Filipina dianggap dua aktor penting untuk kepentingan politiknya dalam membentengi komunisme di Asia Tenggara.

Dengan adanya kepentingan yang berbeda dari aktor-aktor yang terlibat dalam proses negosiasi ini rentan memunculkan politisasi negosiasi dengan motif ingin menyelesaikan konflik padahal ada banyak keinginan dibalik keterlibatannya. Yang mana keberadaan politisasi negosiasi ini nantinya dapat mempengaruhi pada struktur negosiasi.

**Table 1**  
**Struktur Politik Manila Terhadap Aktor dalam Proses Perdamaian**  
**Negosiasi melalui Final Peace Agreement**

No	Aktor Ketiga	Pengaruh dalam politik Mindanao	Kepentingan dalam negosiasi FPA
1	Kongres	Tinggi	Rendah
2	Mahkamah Agung	Tinggi	Rendah
3	Senat	Tinggi	Rendah
4	Gereja Kristen Filipino	Tinggi	Rendah
5	Lumads	Rendah	Rendah
6	MILF	Tinggi	Rendah
7	Abu Sayyaf	Rendah	Rendah

8	Malaysia	Sedang	Sedang
9	Libia	Tinggi	Tinggi
10	Amerika Serikat	Tinggi	Sedang

Sumber: Olahan dari data Surwandono

Jika melihat dari table diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaruh politik dari aktor lain baik domestik maupun internasional memiliki pengaruh yang besar.

Melanjutkan terkait pemahaman tentang politisasi negosiasi menurut Nicholson, bahwa politisasi negosiasi pada umumnya terjadi disebabkan ketidakpedulian serta ketidak sadaran pihak yang bernegosiasi tentang Ground Rules. Adapun ground rules yang dimaksud sebagai berikut:

1. *Allowing all parties to participate fully, including to state their views and suggestions*
2. *Listening to each speaker without interruption or disrespect*
3. *Freedom to suggest ideas without commitment to them and without ridicule*
4. *Confidentially and non-attribution outside the meeting*
5. *Mutually constructing agenda and timetable to satisfy all parties*
6. *Commitment to reach an agreement*
7. *Acceptance of the role of the facilitators*
8. *Freedom to ask time out*

### 9. *Punctuality*.<sup>61</sup>

Indonesia sebagai aktor yang terlibat dalam proses negosiasi FPA menyadari terkait dengan poin-poin di atas sehingga dengan banyaknya campur tangan baik berupa tekanan ataupun dari pihak lain, Indonesia mengkhawatirkan pemerintah dan MNLF akan melenceng dari poin penyelesaian konflik. Selain itu Indonesia khawatir pihak yang bernegosiasi semakin membuka ruang bagi *third party* yang ingin mengambil keuntungan dari posisi negosiasi.

Dalam *Final Peace Agreement*, Indonesia telah menyusun jadwal perundingan dengan pemerintah Filipina dan MNLF untuk melakukan negosiasi lanjutan guna memuaskan semua pihak. Indonesia turut andil dalam perencanaan pemilihan gubernur Moro dengan pemerintah Filipina. Dalam hal ini, pemerintah Filipina memiliki misi untuk menjadikan Nur Misuari sebagai Gubernur Mindanao. Hal demikian sebagai bukti pengakuan pemerintah pusat terhadap Moro dalam bidang politik. Atas beberapa masukan dari Indonesia, Filipina memajukan Nur Misuari dalam pemilihan Gubernur dengan dukungan dari LAKAS Party, yang mana merupakan kendaraan politik yang digunakan Fidel Ramos dalam pencalonan presiden.

Indonesia berkomunikasi dengan pemerintah dan MNLF untuk melakukan kesepakatan dengan waktu yang singkat. Hal itu dilakukan untuk mengurangi

---

<sup>61</sup> Harold Nicholson, *Methaphors for Understanding International Negotiation*” dalam Victor A Kremenyuk (ed.), *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*, San Fransisco, Jossey-Bass, 2002 dalam <http://surwandono.staff.ums.ac.id/2010/11/04/instrumentasi-negosiasi/> dikutip pada tanggal 3 Agustus 2017 pukul 11.22 WIB

ruang politisasi negosiasi. Bahkan Indonesia dalam kerangka OKI terus melakukan desakan baik kepada pemerintah Filipina ataupun MNLF untuk lebih serius dalam bernegosiasi.

Indonesia memperingatkan Ramos jika dia tidak segera melakukan penandatanganan penyelesaian damai ini, maka Ramos memiliki potensi runtuh dari jabatannya sebagai presiden karena melemahnya legitimasi dan akan dianggap gagal karena tidak mampu mengembalikan kondisi perekonomian yang disampaikan pada saat kampanye.

Keberhasilan Indonesia sudah terlihat pada tanggal 23 Juli 1995, ketika juru bicara OKI menyampaikan bahwa perosoalan negosiasi di Mindanao telah mencapai kesepakatan sebanyak 70-80%.<sup>62</sup> Kemudian dalam jangka waktu satu tahun, pada tanggal 2 September 1996 pemerintah Filipina dan MNLF secara resmi menandatangani *Final Peace Agreement* sebagai sebuah hasil dari negosiasi perdamaian. Penandatanganan tersebut disaksikan oleh Ali Alatas selaku Menteri Luar Negeri Indonesia, dan Hamid Algabid selaku Sekjen OKI yang telah berhasil menjalankan tugasnya sebagai mediator.

---

<sup>62</sup> Surwandono. Op.cit., hal 144