

## BAB III

# DAMPAK KONFLIK MINDANAO TERHADAP KEHIDUPAN MASYARAKAT

### A. Konflik Mindanao

Konflik Mindanao merupakan konflik yang sudah sangat lama terjadi dan melibatkan penduduk mindanao dengan penduduk di luar Mindanao. Konflik ini berawal dari perlawanan penduduk Mindanao terhadap upaya kolonialisasi oleh Spanyol yang telah berhasil menguasai kepulauan Luzon dan hendak meluaskan wilayah pengaruhnya ke bagian selatan pada abad ke 15 M.

Akan tetapi, ketika terjadi transisi rezim kolonial Spanyol ke rezim Amerika Serikat menjelang Perang Dunia ke-II, konflik Mindanao justru menunjukkan momentum yang dinamis dengan ditunjukkannya sikap bersahabat dan kooperatif oleh etnis Mindanao pada periode awal kolonialisasi AS di Filipina pada tahun 1898. Hal ini dikarenakan AS tidak mempersoalkan identitas Islam sebagai identitas kultural yang harus diganti dengan identitas yang baru, sebagaimana yang dilakukan oleh kolonial Spanyol sebelumnya. Yaitu dimana Islam yang sangat kuat di Mindanao melalui dua kesultanan pada saat itu, kesultanan Maguindanao dan kesultanan Sulu diisik oleh kolonial Spanyol yang memandang dua

kesultanan tersebut sebagai cerminan masyarakat “*Juramentados*”, yakni masyarakat yang terbelakang, barbar, kasar, dan tidak beradab. Sehingga Spanyol hendak mentransformasikan masyarakat ini menjadi masyarakat yang beradab di bawah kekuasaan mereka. (Surwandono, 2013)

Kemudian hubungan antara masyarakat Islam di Mindanao dan Amerika Serikat menunjukkan pola konfliktual pada tahun 1926, yaitu ketika AS melakukan kebijakan yang dikenal dengan Bacon Bill. Kebijakan ini merupakan kebijakan untuk mempersiapkan Negara baru di Filipina dengan menggabungkan masyarakat di Utara (Kepulauan Luzon) dan masyarakat selatan (Kepulauan Mindanao) dengan pusat pemerintahan di Luzon. Kebijakan ini mendapatkan protes keras dari para *Datus* yang merupakan representasi pemimpin politik dan budaya di masyarakat Mindanao. Mereka mengirimkan petisi agar Bacon Bill dibatalkan dan wilayah Mindanao menjadi protektorat AS sampai masyarakat Mindanao siap menjadi negara merdeka. Akan tetapi, pemerintahan Roosevelt terus melanjutkan program Bacon Bill dimana kemudian wilayah Mindanao menjadi wilayah administratif dan politik dari Filipina.

Pasca kemerdekaan Filipina, 4 Juli 1946, konflik Mindanao terjadi antara pemerintah Filipina dengan masyarakat Mindanao. Kebijakan pemerintahan Manuel Quezon yang hendak menghapuskan struktur budaya, hukum dan politik untuk diganti dengan struktur yang berbasis hukum positif di Filipina. Hal ini kembali mendapatkan perlawanan keras dari para *datus* di Mindanao karena dipahami akan mengancam legitimasi

para *datus* maupun mengancam identitas Islam yang sudah berakar di Mindanao semenjak abad ke 15.

Kemudian, periode paling krusial dalam konflik antara pemerintah Filipina dengan masyarakat Mindanao yaitu ketika masa kepemimpinan presiden Marcos antara tahun 1968-1972. Dalam periode ini, respon pemerintah Filipina terhadap keinginan masyarakat Mindanao untuk melakukan pemisahan diri, cenderung menggunakan pendekatan represif. Beragam penyiksaan, pembunuhan, ataupun mengirim pasukan sipil, dalam hal ini etnis Ilaga untuk membantai masyarakat Mindanao cenderung menjadi kejadian pokok dengan diberlakukannya Martial Law.

Peristiwa yang paling meninggalkan trauma dan kebencian masyarakat Mindanao terhadap kebijakan pemerintah Filipina adalah tragedi Jabidah. Dalam tragedi ini, pemerintah Filipina membunuh sejumlah 60 orang Mindanao, yang kesemuanya adalah muslim yang direkrut oleh pemerintah Filipina untuk melakukan infiltrasi ke Sabah. Setelah mengetahui misi dari perekrutan ini untuk menyerang Sabah, maka semua yang direkrut melakukan penolakan. Pemerintah Marcos menganggap penolakan ini sebagai bentuk perlawanan masyarakat Mindanao terhadap kekuasaan pemerintah Filipina. (Surwandono, 2013)

Dengan ini dapat dilihat bahwa konflik di Mindanao ini mengalami dinamika yang cukup penting. Konflik yang pada awalnya terjadi antara muslim Mindanao, yang merepresentasikan populasi sampai 80%, dengan

kolonial Spanyol, kemudian Amerika Serikat, dan akhirnya dengan

pemerintah Filipina. Namun dalam perkembangannya, konflik Mindanao mengalami perubahan yang sangat signifikan setelah terjadinya pergeseran populasi Mindanao pasca imigrasi penduduk Filipina utara di dekade 1960-1990. Imigrasi ini pada akhirnya mengubah komposisi etnisitas populasi penduduk Mindanao menjadi 3 kelompok besar, yakni Moro (Mindanao Muslim), Lumads, dan Katolik. Moro yang dalam dekade sebelumnya adalah merupakan kelompok mayoritas, sehingga senantiasa mengklaim bahwa ketika berbicara Mindanao maka adalah sebuah keniscayaan berbicara Moro. Namun, pasca dekade 1990, populasi etnis Moro menjadi minoritas karena populasi Moro hanya sekitar 20% sedangkan etnis Katolik Luzon menjadi kelompok mayoritas. Implikasi dari politik geografi ini adalah bahwa Moro tidak identik dengan Mindanao, Moro hanyalah bagian kecil dari Mindanao. Sehingga mempersamakan konsep Moro dan Mindanao justru akan menyebabkan bias kebijakan. Solimon Santos mengidentifikasi problem Mindanao sebagai representasi problem antara Lumads, Moro, dan Katolik, dan sama sekali tidak menyentuh relasi dengan pemerintah Filipina. Sedangkan problem Moro merupakan representasi problem antara Bangsamoro dengan pemerintah Filipina. (Surwandono & Ahmadi, 2010, p. 163)

Dinamika ruang lingkup ini kemudian juga semakin memperlebar spektrum dan aktor konflik. Di dalam komunitas Muslim Mindanao kemudian mengidentikkan diri dengan Bangsamoro telah terjadi faksionalisasi yang sangat diametral yaitu MNI E (*Moro National*

*Liberation Front*), MILF (*Moro Islamic Liberation Front*), dan Abu Sayyaf. Sedangkan di komunitas Mindanao di luar etnis Moro juga muncul kelompok Lumads dan NPA (*National People Army*). Faksionalisasi ini kemudian mengakibatkan penyelesaian konflik ini semakin rumit. Begitu pula di Manila, dimana juga terjadi dinamika politik. Sebelumnya ada kecenderungan pola mengatasi problem Mindanao dan Moro dengan memilih opsi kebijakan militer, namun seiring dengan mulai menguatnya partisipasi masyarakat sipil, maka opsi menyelesaikan Mindanao dan Moro dengan opsi damai juga menguat.

Pada tahun 1976 sebenarnya telah dilakukan upaya menuju jalan perdamaian, yaitu dalam *Tripoli Agreement 1976* yang dimulai dari inisiatif OKI di 1973 dengan pembentukan komisi empat negara (*Quadripartite Ministerial Commission*) yang beranggotakan Libia, Arab Saudi, Senegal dan Somalia untuk menyelidiki kasus-kasus tindak kekerasan yang dilakukan pemerintah Phillipina terhadap Moro. Komisi ini kemudian menjadi *Ministerial Committee of Six* dengan bergabungnya Indonesia dan Bangladesh sebagai anggota. (Surwandono, 2013)

Setelah melalui persiapan yang cukup, negosiasi antara pemerintah Phillipina dengan MNLF sebagai representasi Moro akhirnya dilaksanakan di Tripoli, Ibukota Libia. Dalam perjanjian ini posisi tradisional otonomi Mindanao diakui secara sah dan tidak perlu dikonfirmasi ulang melalui proses politik. Wilayah tersebut meliputi 13 daerah Basilan, Sulu, Tawi-

Tawi, Zamboanga del Sur, Zamboanga del Norte, North Cotabato,

Maguindanao, Sultan Kudarat, Lanao del Norte, Lanao del Sur, Davao del Sur, South Cotabato, Palawan, serta semua kota dan desa yang berada di wilayah tersebut. Perjanjian ini juga mengatur mengenai hak kawasan otonomi untuk mendirikan pengadilan syari'ah, sekolah, sistem administrasi, sistem ekonomi dan keuangan, keamanan kawasan, badan perwakilan, dan dewan eksekutif. Sedangkan hal-hal yang berkaitan dengan politik luar negeri dan pertahanan nasional, tetap menjadi wewenang pemerintah nasional. (Surwandono & Ahmadi, 2010)

Selain pengaturan hal-hal umum diatas, terdapat klausul yang sengaja diselipkan ke dalam aturan-aturan baku, yakni dimasukkannya sebuah klausul yang memberikan pemerintah Filipina segala kewenangan konstitusional berkaitan dengan implementasi perjanjian. Klausul ini berimplikasi luas hingga akhirnya perjanjian ini gagal karena pemerintah Filipina tidak serius dalam mengimplementasikan butir-butir perjanjian. Perpecahan pun kembali terjadi.

Kemudian, setelah beberapa masalah terjadi, upaya negosiasi kembali dilakukan. Pada 2 September 1996, *Final Peace Agreement* disepakati secara formal dengan disaksikan oleh Menlu Indonesia, Ali Alatas dan Sekjen OKI, Hamid Algabid. Kesuksesan negosiasi babak baru yang di fasilitasi oleh Indonesia ini menghasilkan sebuah kesepakatan sementara yang mencakup 81 poin konsensus. *Final Peace Agreement 1996 (FPA)* merupakan politik pelebagaan di Moro dan Mindanao dalam upaya menyelesaikan masalah Moro sekaligus masalah Mindanao. Dengan

terciptanya pelembagaan politik yang kuat, diharapkan beragam persoalan masalah di Mindanao dapat diperbincangkan secara damai dan mengurangi penggunaan senjata dalam menyelesaikan suatu masalah.

*Final Peace Agreement 1996* dikonstruksi sebagai kelanjutan dari *Tripoli Agreement 1976*, dengan semangat untuk implementasi secara penuh perjanjian yang dilakukan sebelumnya tersebut, dengan mengurangi politik manipulasi satu sama lain. Sehingga secara singkat dapat dikatakan bahwa FPA merupakan penjelasan detail tentang bagaimana mengatur proses transformasi politik di Mindanao. Dengan pembahasan yang padat dan lengkap, naskah FPA diharapkan tidak menimbulkan proses interpretasi yang berbeda antara MNLF dengan pemerintah Filipina seperti halnya dalam *Tripoli Agreement 1976*. (Surwandono, 2013)

Sekarang konflik Mindanao ini telah mereda dan masih dalam proses perancangan *Bangsamoro Basic Law* dengan berubahnya ARMM menjadi Bangsamoro. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri, dengan rumit dan lamanya konflik yang terjadi ini selama ini telah memberikan dampak yang sangat besar bagi masyarakat setempat. Dampak ini baik dalam hal ekonomi, sosial, budaya, dan sebagainya. Tentunya membutuhkan waktu yang sangat lama agar daerah bekas konflik untuk kembali menjadi stabil

## **B. Dampak Konflik Mindanao**

Konflik kekerasan dapat berdampak buruk bagi masyarakat pada berbagai aspek. Ketika konflik kekerasan pecah, masyarakat yang bermukim di kawasan setempat mungkin terjebak di rumah mereka, tidak dapat mengakses pekerjaan, pendidikan, kesehatan, atau pasar. Kemudian seiring meningkatnya konflik, mereka mungkin menjadi pengungsi, terpaksa meninggalkan tanah mereka serta kehilangan mata pencaharian demi mencari keselamatan.

Sekarang konflik Mindanao ini telah mereda dan masih dalam proses menemukan titik solusi penyelesaian yang menguntungkan bagi kedua belah pihak. Akan tetapi sayangnya, dengan rumit dan lamanya konflik yang terjadi ini, memberikan dampak yang sangat besar bagi masyarakat setempat. Dampak ini baik dalam hal ekonomi, sosial, budaya, dan sebagainya. Tentunya membutuhkan waktu yang sangat lama agar daerah bekas konflik untuk kembali menjadi stabil.

### **a. Dampak Kehidupan Sosial**

Ada beberapa dampak yang harus ditanggung masyarakat karena konflik yang terjadi di Mindanao. Akibat konflik ini, diperkirakan telah merenggut 120.000 nyawa, dan jumlah yang tak terhitung dari korban luka dan cacat. Selain itu terdapat pula 2 juta



orang lebih yang harus meninggalkan tempat tinggal mereka dan mengungsi. (Judd & Campo, 2005)

Konflik juga dapat mengakibatkan meningkatnya kemiskinan dan kehidupan yang tidak layak bagi penduduk, terutama penduduk yang berada di kawasan konflik. Berdasarkan berbagai hasil penelitian yang dilakukan di Filipina mengenai derajat kehidupan disana, provinsi-provinsi di Mindanao merupakan kawasan yang paling besar terkena dampak, terutama provinsi di ARMM, seperti Basilan Lanao de Sur, Maguindanao, Sulu, dan Tawi-Tawi. Provinsi-provinsi ini selalu menempati peringkat yang paling rendah, seperti dalam tingkat harapan hidup yang rendah serta Human Development Index (HDI) yang rendah pula bila dibandingkan dengan provinsi lain, terutama yang berada di utara. (Lihat Lampiran 1)

Masalah kesehatan pun juga menjadi dampak yang harus diterima oleh korban konflik. Derajat kesehatan yang buruk ini terjadi akibat lingkungan yang tidak sehat dan layak, akses ke air bersih yang sulit, dan sebagainya, sehingga banyak terjadi berbagai penyakit yang mewabah, misalnya seperti malaria, schistosomiasis atau demam siput, mikrofilaria, dan lain-lain. (Lihat Lampiran 2)

Selain itu anak-anak korban dari konflik Mindanao ini juga sangat menderita akibat apa yang terjadi. Selain karena mereka harus mengungsi dan kemiskinan terus meningkat sehingga mereka harus tumbuh di lingkungan yang tidak layak anak-anak juga sulit untuk

mendapatkan akses terhadap pendidikan. Hal ini dapat dilihat dalam Child Development Index pada tahun 2000 dan 2003, yaitu bagaimana index kesehatan, index pendidikan, dan index kualitas hidup anak-anak di Filipina (Lihat Lampiran 3). Dari sini dapat dilihat bahwa di Mindanao, terutama di ARMM, berada pada peringkat paling akhir di Negara tersebut. Anak-anak korban konflik ini juga seringkali menjadi korban penculikan dan trafficking, hal ini akibat semakin meningkatnya tindak kriminal di Filipina setelah terjadi konflik ini. Begitu pula dengan tindak kriminal lainnya, seperti perampokan serta perdagangan obat-obatan terlarang, dan sebagainya yang kerap kali terjadi.

Keamanan menjadi sangat tidak memadai di Mindanao, terutama semenjak konflik sipil yang semakin intensif sejak tahun 1975 memperparah keadaan tersebut. Aturan hukum, yang merupakan salah satu unsur paling penting dalam tata pemerintahan dan pembangunan yang baik, justru sangat lemah di daerah ini. Kurangnya tingkat keamanan ini kemudian juga ikut mendorong banyak orang untuk bergabung dengan kelompok gank-gank atau preman di Mindanao, sehingga tindak kriminal pun meningkat.

## **b. Dampak Ekonomi**

Dampak ekonomi yang terjadi, terutama dirasakan oleh masyarakat Mindanao adalah kemiskinan yang meningkat di Filipina, yang awalnya hanya 56% pada tahun 1991, 62,5% pada tahun 1997, hingga menjadi 71,3% pada tahun 2000. Empat belas dari 20 provinsi termiskin di Filipina ditemukan di Mindanao. (Judd & Campo, 2005)

Provinsi Mindanao juga menjadi provinsi dengan tingkat pendapatan perkapita terendah di Filipina (Lihat Lampiran 1). Hal ini terjadi salah satunya karena sedikitnya lapangan kerja yang tersedia, sehingga mengakibatkan banyaknya masyarakat Mindanao lebih memilih untuk bergabung dengan berbagai gerakan perlawanan bersenjata untuk mendapatkan penghasilan. Setiap upaya perdamaian dengan gerakan perlawanan Moro yang dirilis oleh pemerintah Filipina pun tidak dapat mengatasi hal ini. (Surwandono, 2013)

Setiap pergantian rezim di Filipina, para Presiden terpilih selalu mengatakan akan menempatkan wilayah Mindanao sebagai wilayah yang akan mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah, baik itu dalam isu ekonomi, politik, dan keamanan. Presiden Aquino, Fidel Ramos, dan Estrada bahkan akan menjadikan wilayah di Mindanao sebagai salah satu wilayah pertumbuhan utama di Filipina. Namun pada kenyataannya, janji-janji tersebut tidak pernah ditepati. Wilayah di Mindanao justru tetap menjadi wilayah yang dikesampingkan dalam

proses pembangunan di Filipina. Bahkan terkadang pemerintah memanfaatkan keadaan dengan menjual proposal “kesengsaraan, kemiskinan dan konflik” di Mindanao sebagai alat untuk mendapatkan bantuan ekonomi dari negara maupun funding internasional. Akan tetapi, setelah meapatkan bantuan tersebut, pemerintah hanya mengalokasikannya bantuan untuk menyelesaikan masalah di Mindanao tersebut dengan sangat minimal. (Judd & Campo, 2005)