

## LEMBAGA PASCA-KONFLIK DAN PROSES PERDAMAIAN DI FILIPINA SELATAN

Lambang Trijono

Fisipol dan PSKP, UGM dan Peace and Development Initiative Indonesia Institute  
[trilambang@yahoo.com](mailto:trilambang@yahoo.com)

### Abstract

This writing is an attempt to understand the roles post conflict institution and the peace process in Southern Philippines. Strengthening post conflict institution that was the outcome of previous peace agreement is crucial to push for integration and further peace process. The dynamics between conflict and peace in Mindanao show the close connectin between conflict and peace process. When peace process gathered its peace, conflict subsided. And in contrary, when peace process stalled, conflict emerged and violence tookplace which threatened human security. This writing deals with four aspects. One, a review of corrent conflict and peace process in Mindanao. Second, the weakening of the peace process and the rising threat to human security. Third, humanitarian efforts thus far conducted and lessons learned of such efforts. And finally, this paper will see the connection between conflict and peace process in Mindanao and the Sabah-Sulu incident. Based on the discussions, this paper will suggest a recommendation to push forward the peace process and the resolve the Sabah-Sulu problem on ASEAN Comunity level.

**Keywords:** Post-conflict institutions, Peace process, Souther Philippines, Human security

### PENGANTAR

Meningkatkan kepedulian publik terhadap masalah keamanan manusia yang ditimbulkan oleh konflik akan sangat membantu mendorong proses perdamaian. Hal itu sangat diperlukan dalam kasus konflik di Filipina Selatan. Daerah tersebut bukan hanya mengalami konflik yang sangat serius, tetapi juga perdamaian yang berlarut-larut hingga kini belum mencapai kesepakatan damai. Dalam situasi demikian, bukan hanya dinamika konflik saja yang harus menjadi perhatian. Tetapi, juga dinamika perdamaian, terutama kecenderungan merosotnya proses perdamaian dan dampaknya terhadap keamanan manusia. Terlebih setelah konflik Sulu-Sabah pecah belakangan ini, sebagai sebuah transgresi konflik yang meluber ke luar batas-batas negara, hal itu telah mengakibatkan proses perdamaian di Filipina

Selatan yang selama ini difasilitasi pemerintah Malaysia menghadapi hambatan dan karena itu perlu segera mendapat solusi pemecahan.

Paparan ini mengangkat masalah merosotnya proses perdamaian di Filipina Selatan untuk mencegah dampak buruk ditimbulkan terhadap keamanan manusia dan bagaimana memperkuat proses perundingan damai. Berdasar hasil penelitian tentang dukungan lembaga pasca-konflik di Mindanao, ditambah dengan pengamatan terakhir terhadap konflik Sulu-Sabah, paper ini berpendapat bahwa penguatan lembaga pasca-konflik sebagai lembaga dihasilkan perjanjian damai di masa lalusangat diperlukan untuk mendorong reintegrasi dan proses perdamaian.

Paparan berikut ini secara berturut-turut menyajikan, pertama-tama, tinjauan terkini tentang situasi terakhir dinamika konflik dan perdamaian di Mindanao.

Kemudian, dilanjutkan dengan diskusi tentang kemerosotan proses perundingan dan dampaknya terhadap keamanan manusia. Selanjutnya, dipaparkan penanganan kemanusiaan yang telah dilakukan selama ini dan pelajaran bisa dipetik untuk mendukung proses perdamaian. Sesudah itu, dibahas kaitan dinamika konflik dan proses perdamaian di Mindanao dengan peristiwa Sabah-Sulu. Berdasarkan itu, terakhir kemudian dikemukakan rekomendasi untuk mendorong proses perdamaian dan mengatasi masalah Sabah-Sulu dalam level komunitas ASEAN.

### SITUASI TERKINI

Meninjau ulang pembahasan tentang Mindanao selama ini, kita menemukan terlalu banyak perhatian diberikan pengamat terhadap proses konflik sedang berlangsung. Tetapi, sangat sedikit perhatian diberikan terhadap proses perundingan damai sedang berlangsung. Memang, konflik menandai daerah ini dan sangat mempengaruhi kondisi kehidupan masyarakat di Mindanao. Konflik sedang berlangsung bukan hanya konflik bersifat horizontal antar komunitas, atau disebut ‘rido’ atau pertikaian antar klan (Abinales 2004:47-48), tetapi juga konflik vertikal penentuan nasib sendiri (Ferrer 2005:7-15). Namun, dibalik konflik sedang berlangsung itu, selama ini berbagai prakarsa dan upaya perdamaian juga sedang dilangsungkan (Lee 2005:121-123), terutama proses perundingan antara pemerintah Filipina dengan pemberontak MILF (Lingga 2005).

Dinamika konflik dan perdamaian di Mindanao selama ini dapat dipahami dari aksi pemberontakan di kalangan bangsa Moro dan reaksi terhadap pemberontakan dilakukan pemerintah Filipina. Di pihak pemberontakan bangsa moro, terdapat dua pihak yang memberontak, yaitu MNLF (*Mindanao national Liberation Front*) dan

MILF (*Mindanao islamic Liberation Front* (Santos 2005:4-8). MILF merupakan pecahan dari MNLF karena tidak puas terhadap pelaksanaan perjanjian Damai Tripoli I.

Dari sisi pemerintah Filipina, terdapat tiga posisi kebijakan dalam merespon pemberontakan, yaitu: pendekatan keamanan atau militer, pasifikasi dan demobilisasi dan pendekatan kelembagaan politik (Oquist 2002, brillantes 2005). Pendekatan militer merupakan posisi militer dan sebagian olitisi di manila yang melihat kemenangan militer sebagai satu-satunya jalan dan pilihan yang dianggap bisa mengakhiri konflik. Sementara, pendekatan pasifikasi dan demobilisasi berpendapat perdamaian bisa dicapai melalui pembangunan ekonomi dan redistribusi kesejahteraan. Sedangkan, pendekatan kelembagaan politik lebih memilih solusi politik untuk mencapai perdamaian. Dalam saling keterhubungan antara aksi pemberontakan dan reaksi pemerintah Filipina dalam ketiga posisi itulah dinamika konflik dan perdamaian di Mindanao bisa dipahami.

Konflik bersenjata di Mindanao dalam dunia dunia terjadi mulai sejak tahun 1972, yaitu ketika MNLF mendeklarasikan kemerdekaan Mindanao dari Filipina. Pemberontakan itu kemudian direspon pemerintah Filipina dibawah Presiden Marcos dengan mobilisasi militer dan perundingan damai mencari solusi politik. Perundingan damai antara MNLF dan pemerintah Filipina pertama kali berlangsung pada tahun 1976 dalam perjanjian Tripoli. Perundingan itumenghasilkan kesepakatan pemberian otonomi politik untuk Mindanao. Namun, beberapa anggota MNLF dari kalangan pergerakan Islam tidak puas dengan pelaksanaan hasil perundingan damai itu, dan kemudian keluar dari MNLF dan membentuk front perlawanan baru dalam wadah MILF.

Sesudah presiden marcos jatuh, Presiden Cory Aquino mengaktifkan

kembali negosiasi dengan MNLF dan MILF dengan melakukan pembaharuan pelaksanaan otonomi untuk Mindanao. Proses perdamaian itu berlanjut hingga periode pemerintahan berikutnya dibawah Fidel Ramos dengan memperluas desentralisasi politik dan otonomi lebih besar untuk Mindanao. Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan itu, dibentuk lembaga pasca-konflik yaitu SPCDC (*Southern Phillipine Council For Peace and Development*) bertujuan untuk mendorong proses reintegrasi, rehabilitasi dan rekonstruksi pasca-konflik. Namun, MILF masih tetap belum menerima kebijakan itu, karena meminggirkan posisi mereka dalam pembagian kekuasaan dengan lebih memberikan posisi pada pemimpin tradisional dan pengikut MNLF.

Situasi menjadi semakin memburuk di bawah Presiden Joseph Estrada yang lebih mengedepankan pendekatan militer daripada perundingan damai. Hal itu dilakukan dengan mengeluarkan keputusan "perang total" (*all-out-war*) terhadap MILF. Pertempuran antara tentara Filipina dan MILF tak terhindarkan terus berlangsung dibawah pemerintahan Estrada. Dalam kasus penyerangan terhadap kamp Abubakar, misalnya, MILF kehilangan basis kekuatannya di kamp terbesar dimiliki (Ferrer 2005:6).

Pertempuran bersenjata surut kemudian setelah Presiden Gloria Macapagal-Arroyo dan pemimpin MILF melakukan negosiasi pada perundingan Tripoli kedua pada tahun 2001. Tiga kesepakatan damai dihasilkan dari perundingan ini, yaitu: gencatan senjata, rekonstruksi dan rehabilitasi dan pemberian wilayah otonom baru terhadap MILF atau dikenal dengan *ancestral domain*. Untuk mendukung pelaksanaan perjanjian damai tersebut, yaitu IMT (*International Monitoring Team*), dan BDA (*Bangsamoro Development Agencies*) serta BLM

(*Bangsamoro Leadership and Management Institute*).

Pelaksanaan elemen kesepakatan pertama dan kedua dinilai cukup berhasil. Keberadaan IMT berhasil menurunkan kekerasan secara drastis. Sementara, BDA cukup berhasil menjalankan mandatnya melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi komunitas, meskipun untuk BLM baru diaktifkan kemudian dibawah pemerintahan Presiden Aquino Jr, Namun, untuk pelaksanaan kesepakatan ketiga, tentang *ancestral domain*, menemui kendala politik karena tidak didukung Senat dan Kongres, hingga akhirnya setelah melalui perdebatan politik dicabut karena dinilai tidak konstitusional.

Penolakan *ancestral domain* itu membuat situasi Mindanao kembali bergolak dan pertempuran antara tentara pemerintah Filipina dan MILF kembali pecah. Situasi krisis itu kemudian berhenti setelah Presiden baru terpilih Aquino Jr. Mengadakan pertemuan rahasia dengan pemimpin MILF di Tokyo pada tanggal 4r Agustus 2011, dengan harapan sebuah solusi politik demokratis bisa dihasilkan melalui perundingan.

## KEMEROSOTAN PERUNDINGAN

Pelajaran terpenting bisa diambil dari dinamika konflik dan perdamaian selama ini adalah bahwa terdapat kecenderungan ketika proses perundingan mengalami penurunan, maka hal itu segera disusul meningkatnya ketegangan, polarisasi dan konflik di Mindanao sehingga menimbulkan masalah keamanan manusia. Di masa pemerintahan Estrada, misalnya, setelah perundingan mengalami kemerosotan dan kemudian diikuti dengan keputusan "perang total" terhadap MILF pada tahun 2000, hal itu mengakibatkan kekerasan dan menimbulkan korban sipil. Diperkirakan, akibat dari kebijakan "perang total" tersebut sekitar

satu juta orang menjadi pengungsi (PHSR, UNDP 2005:4).

Kasus serupa terjadi pada tahun 2003 ketika Presiden Arroyo mengeluarkan kebijakan penyerangan terhadap kamp ‘‘Buliok’’, yang mengakibatkan hampir setengah juta orang mengungsi. Pertempuran bersenjata terjadi lagi setelah *ancestral domain* ditolak pemerintah Manila yang mengakibatkan kurang lebih 700.000 orang menjadi pengungsi dan sekitar 500 orang meninggal, disertai kerusakan serius sarana publik, seperti rumah tinggal, sekolahan, sawah, ladang, perkebunan dan lainnya (PHSR, UNDP 2005:4).

Kecenderungan ini juga dapat dilihat pada potret besar kecenderungan dinamika konflik dan perdamaian di Mindanao. Dilihat dari jumlah peristiwa kekerasan terjadi, jumlah korban kekerasan menurun drastis ketika proses perundingan kembali menemukan momentum politik (PHSR, UNDP 2005). Keputusan Presiden Corazon Aquino untuk memperluas otonomi Mindanao, misalnya, menurunkan kekerasan dari 288 peristiwa pada awal pemerintahannya menjadi hampir nol persen di akhir pemerintahan. Level nol persen itu berlangsung hingga pemerintahan Presiden Ramos yang memanfaatkan momen untuk perbaikan kondisi di Mindanao itu dengan melancarkan kebijakan desentralisasi politik dan otonomi lebih besar.

Namun, sebaliknya, selama pemerintahan Estrada jumlah peristiwa kekerasan meningkat mencapai titik 114 sesudah ia mengeluarkan keputusan ‘‘perang total’’ terhadap MILF pada tahun 2000. Hal itu berlangsung terus meningkat hingga mencapai titik tertinggi pada level 316 peristiwa pada tahun 2008, setelah Presiden Arroyo mengeluarkan keputusan ‘‘perang total’’ terhadap MILF sesudah *ancestral domain* ditolak Senat dan Kongres (PHSR, UNDP 2005:3-5).

Kecenderungan ini juga dapat dilihat pada potret besar kecenderungan dinamika konflik dan perdamaian di Mindanao. Dilihat dari jumlah peristiwa kekerasan terjadi, jumlah korban kekerasan menurun drastis ketika proses perundingan kembali menemukan momentum politik (PHSR, UNDP 2005). Keputusan Presiden Corazon Aquino untuk memperluas otonomi Mindanao, misalnya, menurunkan kekerasan dari 288 peristiwa pada awal pemerintahannya menjadi hampir nol persen di akhir pemerintahan. Level nol persen itu berlangsung hingga pemerintahan Presiden Ramos yang memanfaatkan momen untuk perbaikan kondisi di Mindanao itu dengan melancarkan kebijakan desentralisasi politik dan otonomi lebih besar.

Namun, sebaliknya, selama pemerintahan Estrada jumlah peristiwa kekerasan meningkat mencapai titik 114 sesudah ia mengeluarkan keputusan ‘‘perang total’’ terhadap MILF pada tahun 2000. Hal itu berlangsung terus meningkat hingga menapai titik tertinggi pada level 316 peristiwa pada tahun 2008, setelah Presiden Arroyo mengeluarkan keputusan ‘‘perang total’’ terhadap MILF sesudah *ancestral domain* ditolak Senat and Kongres (PHSR, UNDP 2005:3-5).

Sebaliknya, arah berbeda terjadi ketika proses perundingan menguat dan mendapatkan momentum politik, Berlanjutnya proses perundingan telah membuka peluang bagi kebanyakan pengungsi untuk kembali ke tempat asal melalui berbagai pelayanan penanganan kemanusiaan dan program perdamaian komunitas. Pemberlakuan kembali gencatan senjata dengan MILF pada pertengahan tahun 2003, dengan pengawasan IMT, misalnya, dan berlanjutnya situasi relatif damai pada tahun 2004, telah memungkinkan ribuan orang kembali ke tempat asal mereka (PHSR, UNDP 2005::5-6).

Namun, dengan gencatan senjata itu bukan berarti rakyat Mindanao terbebas dari ketakutan, kerentanan dan kekerasan. Begitu proses perundingan militer surut ke belakang, atau menyimpan energi mereka, konflik dalam bentuk lain antar pemimpin komunitas bersenjata, atau "Rido", justru meningkat, mengambil kesempatan situasi lemahnya negara. Meski tidak ada kaitan langsung antara pemberontakan dengan konflik "Rido", namun dampak dari konflik komunal itu tidak ada bedanya dengan konflik bersenjata antara pemberontak dengan pemerintah. Misalnya, pertikaian antara pemimpin komunal di Datu Piang Maguindanao, pada bulan Agustus 2011, terkait sengketa lahan antara komandan tentara Abunawas (pengikut Kato) dan komandan tentara Azmi dari MILF, telah mengakibatkan 14 tentara sipil bersenjata meninggal dan lebih dari 3500 penduduk mengungsi (Mindanao cross 20 Agustus 2011).

Kemerosotan proses perundingan disusul dengan meningkatnya ketegangan dan konflik merupakan faktor utama terjadinya ketidakamanan manusia yang semakin meningkat. Konflik yang berlarut-larut dan proses perundingan yang terus merosot menyebabkan konflik berulang. Dalam situasi demikian, tiga posisi kebijakan, yaitu antara pendekatan militer pasifikasi dan mobilisasi, dan kelembagaan politik itu menciptakan dinamika konflik dan perdamaian tersendiri. Pendekatan militer cenderung menciptakan polarisasi konflik semakin menguat. Sementara, pendekatan pasifikasi dan demobilisasi cenderung menciptakan fragmentasi sipil (Oquist 2002, Abinales 2004). Untuk mencegah dampak ketidakamanan manusia, konsolidasi perdamaian harus didorong di tingkat nasional. Pembukaan kembali dialog politik antara pemerintah Aquino Jr dengan pemimpin MILF baru-baru ini, misalnya,

membuat pendekatan kelembagaan politik kembali menguat dalam proses perundingan.

## **PENANGANAN KEAMANAN MANUSIA**

Menciptakan keamanan manusia membutuhkan kerjasama berbagai pihak, khususnya kelompok-kelompok strategis di Mindanao. Dalam hal ini, keberadaan lembaga pascakonflik dan lembaga sipil, seperti pemerintahan otonomi Mindanao, SPCDC, IMT, BDA dan organisasi masyarakat sipil serta agensi pembangunan, sangat strategis untuk mendorong proses perdamaian. Sebagai lembaga dihasilkan dari proses perundingan dan sebagai lembaga perantara, mereka dapat menjadi jembatan perdamaian.

Pemerintah pusat dalam menjalankan kebijakan selalu ingin menjangkau komunitas melalui perantara pemerintah otonom dan membangun kedekatan hubungan dengan elit lokal dan masyarakat sipil. Demikian pula, pemerintah dan pemberontak juga berupaya membangun kedekatan hubungan dengan organisasi masyarakat sipil dan komunitas untuk mendapatkan dukungan dan legitimasi politik. Selain itu, untuk mencapai komunitas dalam memberikan bantuan, agensi pembangunan dalam menjalankannya selalu melalui perantara atau dengan sepengetahuan atau persetujuan pemerintah atau pemberontak di wilayah mereka. Dalam potensinya sebagai lembaga mediasi itu, kolaborasi diantara lembaga dan agensi itu sangat strategis mendorong proses perdamaian.

Namun, demikian juga terdapat banyak kendala dihadapi lembaga-lembaga tersebut dalam mendorong proses perdamaian. Kebanyakan dari mereka, sayangnya, dalam melakukan intervensi kemanusiaan masih menggunakan pendekatan satu dimensi. Belum

menggunakan pendekatan terpadu yang memadukan intervensi kemanusiaan dengan pembangunan perdamaian. Kebanyakan hanya bekerja disekitar konflik atau hanya dalam wilayah konflik, dan bukan mengena pada konflik itu sendiri (Gaigals dan Leonhardt 2001). Kecuali beberapa lembaga, seperti BDA, Katuntaya Fondation dan CBCS (*Consortium of the Bangsmoro Civil Society*), kebanyakan lembaga masyarakat sipil tidak menggunakan pendekatan terpadu, memadukan perdamaian, pembangunan dan demokratisasi (Bountro Gali 1996). Pemerintah otonomi Mindanao, misalnya, telah memberikan banyak bantuan kemanusiaan dan pembangunan, khususnya dalam situasi krisis. Program *Pamana*, misalnya, merupakan program kemanusiaan terbesar dilakukan (*Mindanao Cross* 20 Agustus 2011, *Mindanao Cross* 24 September 2011, *Manila Buletin* 29 Oktober 2011). Namun, program ini seringkali menemui banyak kendala untuk memasuki wilayah diduduki MILF. Selain itu, dalam melaksanakan program Cm, seringkali menemui penolakan dan bahkan pertentangan antar warga komunitas terkait penempatan pengungsi. Misalnya, timbul persoalan, apakah pengungsi harus dikembalikan ke daerah asalnya yang diduduki MILF, ataukah ditempatkan di tempat lain. Pemerintah mendukung ditempatkan di tempat lain, sementara MILF meminta dikembalikan ke daerah asal.

Selain itu, lembaga lain yang memiliki akses luas terhadap komunitas adalah agensi pembangunan. CSFI (*community service and family initiative*), misalnya, memiliki banyak program kemanusiaan dan pembangunan komunitas dibantu lembaga internasional, seperti Bank Dunia dan UNDP, dengan melibatkan banyak pemangku, baik dari komunitas, kalangan pemberontak maupun pemerintah. Namun, program mereka kebanyakan belum

memadukan program kemanusiaan dan pembangunan perdamaian.

Lembaga lain sangat berpotensi menjadi pendorong perdamaian adalah menjadi pendorong perdamaian adalah lembaga pasca-konflik, seperti SPCDC, IMT dan BDA, yang dibentuk sebagai hasil perjanjian damai Tripoli I dan II, dan secara khusus memang memiliki mandat untuk itu. Sebagai lembaga dihasilkan perjanjian damai, mereka mendapat dukungan dari berbagai pihak, baik pemerintah, pemberontak maupun warga komunitas. Karena itu, mereka mudah akses untuk masuki ke dalam komunitas, baik yang dikontrol oleh pemerintah maupun MILF (wawancara dengan kepala BDA 25 Agustus 2011).

Selain itu, terdapat pula lembaga-lembaga lain yang memiliki akses luar ke komunitas dan memiliki pendekatan terpadu intervensi kemanusiaan dan pembangunan perdamaian, yaitu Katuntaya Foundation (KFI) dan CBCS. Didirikan oleh konsorsium lembaga swadaya masyarakat Mindanao, KFI secara serentak melakukan pengorganisasian komunitas untuk kerja kemanusiaan, pembangunan komunitas dan perdamaian (Wawancara dengan kepala KFI 19 Oktober 2011). Selain itu, bekerjasama dengan CBCS mereka melakukan diplomasi perdamaian tingkat tinggi dengan pemerintahan di Manila dan pemimpin MILF dan MNLF untuk mencari solusi politik (wawancara dengan kepala CBCS yang juga sekaligus pengelola KFI 19 Oktober 2011). Karena sifatnya yang inklusif, mereka bekerjasama dengan lembaga pasca-konflik seperti IMT dan BDA, dan didukung banyak pihak, baik kalangan pemerintah otonomi, pemimpin MILF, MNLF, pemimpin komunitas, pemimpin agama, pemimpin adat, dan organisasi masyarakat sipil dan organisasi berbasis komunitas.

Kelima lembaga mediasi tersebut menunjukkan keberadaan lembaga

local berpotensi mendorong perdamaian. Kerjasama diantara mereka membantu dalam memberikan dukungan terhadap proses perdamaian. Terlebih kerjasama lembaga pasca-konflik, seperti IMT, dan BDA dan CBCAS yang memiliki kedekatan dan banyak pendukung dari berbagai pihak, dengan agenda perdamaian dan diplomasi politik tingkat tinggi. Sebagai lembaga mediasi, mereka bisa diharapkan mendorong proses perundingan untuk mencapai solusi politik.

### LEMBAGA PASCA KONFLIK

Sejak *ancestral domain* ditolak pemerintah, proses perdamaian di Mindanao relatif terhenti. Namun, proses Aquino Jr membuka kembali proses perundingan dengan pemimpin MILF pada tanggal 4 Agustus 2011. Proses perdamaian itu sekarang berlangsung dalam konteks politik khusus, yaitu dilakukan pemerintah itu sekarang berlangsung dalam konteks politik khusus, yaitu dilakukan pemerintah dan MILF yang sekarang relative lebih terbuka dan didukung masyarakat sipil. Karena sifatnya demikian, maka hal itu membuka peluang dicapainya kesepakatan politik.

Selain itu, juga terdapat banyak kendala untuk mencapai negosiasi politik itu. Terutama, karena masih tingginya pertentangan pendapat, khususnya antara pendekatan militer dan solusi politik baik di dalam pemerintah maupun di kubu MILF. Masih banyak pemimpin yang masih menggunakan pendekatan militer, dibanding melakukan transformasi dari pendekatan militer ke solusi politik. Hal itu menjadi tantangan dan kendala tersendiri untuk mencapai solusi politik.

Masalah lain yang masih mengangjal adalah tingginya ketegangan dan debat antara delegasi perundingan di pihak pemerintah dan MILF. Seperti berlangsung dalam proses perundingan di Kuala Lumpur akhir-akhir

ini, difasilitasi pemerintah Malaysia, terjadi debat antara delegasi pemerintah dan MILF tentang proposal ‘*sub-state*’ atau pembentukan Negara kecil otonom di Mindanao di bawah Negara Filipina yang diajukan MILF. Proposal itu ditolak pemerintah Manila dengan mengajukan proposal baru paket otonomi terpadu untuk Mindanao. Proposal paket otonomi terpadu itu kemudian ditolak MILF. Maka, berlangsunglah kemudian posisi ‘penolakan atas penolakan’ sehingga saling merugikan kedua belah pihak dan juga proses perundingan. Namun, kemauan untuk tetap berunding masih tetap berlangsung karena kedua belah pihak masih sepakat dengan prinsip dan etik perdamaian untuk mencapai solusi politik (Arguillas 2011, Coronel-Ferrer 2011).

Seperi terjadi di masa lalu, ketika proses perundingan mengalami kemerosotan hal itu kemudian disusul dengan konflik meningkat. Hal itu juga terjadi dalam proses perundingan terakhir di Kuala Lumpur. Ketika proses perundingan berjalan alot dan berlarut-larut tidak mencapai kesepakatan berarti, konflik di Mindanao meningkat, seperti terjadi dalam kasus kontak senjata di Al-Barka dan Payao, Zambunga, Sibugay, provinsi Basilan Baru-baru ini. Konflik itu menimbulkan korban 19 tentara Filipina meninggal dan ribuan orang mengungsi (*The Inquirer* 26 Oktober 2011, *The Phillipine Star* 29 Oktober 2011). Peristiwa itu mendorong pendekatan militer maju ke depan, dan akhirnya memaksa Presiden Aquino Jr mengeluarkan keputusan ‘keadilan total’ (*all-out justice*), yang kemudian sedikit banyak meredakan konflik sedang berlangsung. Berbeda dengan keputusan ‘perang total’ dari kepala pemerintahan sebelumnya ketika menghadapi konflik meningkat, keputusan ‘keadilan total’ lebih mengedepankan penegakan hukum dan tertib sipil daripada perang.

Mindanao saat ini membutuhkan proses perdamaian yang visioner ke depan untuk mengatasi kemerosotan perundingan dan menemukan solusi politik. Sepanjang keamanan manusia menjadi kepedulian bersama, maka penguatan proses perundingan bias dicapai dengan mengedepankan proses perundingan baru yang lebih visioner ke depan. Tetapi, karena dalam konteks Mindanao keamanan manusia hanya bias diraih jika berlangsung konsolidasi politik, demiliterisasi politik dan demobilisasi pemberontakan, maka proses perdamaian yang baru lebih visioner ke depan harus mampu menyajikan pilihan-pilihan solusi politik demokratik untuk berlangsungnya transformasi konflik.

Disini, imajinasi demokratik barangkali bias membantu untuk memvisi ke depan mencapai kemungkinan tercapainya solusi politik demokratik itu, bisa dilihat kemungkinan scenario transformasi konflik ke depan, bagaimana melakukan transformasi pemberontakan organisasi baru pasca-konflik yang demokratis, memperjuangkan kepentingan mereka secara politik, entah dalam bentuk partai politik atau lainnya, dalam kerangka bekerjanya politik demokrasi.

Imajinasi demokrasi ini bisa membantu pihak-pihak berkonflik menemukan jalan demokratis untuk mencapai perdamaian. Selain, di satu sisi, keberadaan lembaga pasca-konflik, IMT, BDA, BLMI, perlu semakin diberdayakan, di sisi lain bagaimana ke depan melakukan transformasi pemberontakan menjadi organisasi pasca-konflik yang baru dalam kerangka politik demokrasi menjadi tantangan utama dalam proses perundingan (Kovacs 2008).

Skenario ini sangat menjanjikan bagi terciptanya perdamaian di Mindanao. Hanya saja, hambatan utama terletak pada masih kuatnya konservatisme menggunakan pendekatan militer dalam menyelesaikan

konflik daripada memenangkan hati pemberontak dan warga masyarakat melalui negosiasi politik. Selain itu, tantangan juga barangkali datang dari mereka-mereka yang belum bisa menerima sepenuhnya solusi politik sebagai jalan terbaik. Belum mempercayai bahwa transformasi konflik bisa dilakukan dengan mengubah hubungan antagonistic, atau menjadikan pihak lawan sebagai musuh (*enemy*) yang harus dienyahkan, menuju hubungan agonistis, dimana pihak musuh dipandang sebagai lawan (*adversary*), yaitu mereka dilawan pendapatnya tetapi tidak pernah dipertanyakan haknya dalam berpendapat, karena keberadaannya diakui secara sah dari demokrasi (Mouffe 2005). Melalui imajinasi demokrasi seperti itu, perdamaian di Mindanao diharapkan bisa dicapai dengan menjadikan demokrasi sebagai landasan etik politik, dengan keyakinan bahwa tidak ada konflik yang tidak bisa diatasi ketika keamanan manusia menjadi tujuan utama dan demokrasi dijadikan jalan menuju ke sana.

## TRANSGRESI KONFLIK SABAH

Sementara proses perundingan terus berlangsung antara pemerintah Filipina dan MILF, dan bahkan semakin mendekati kenyataan menuju tercapainya perdamaian, ketika dalam sejarah pertama kali sekitar 100 pemimpin MILF bertemu dengan Presiden Aquino di Istana Malacanang, tiba-tiba kasus peristiwa Sabah-Sulu mencuat ke permukaan. Sejumlah pengikut Sultan Sulu, Abdullah Kiram III, dari Kepulauan Sulu, Filipina Selatan, dengan membawa senjata memasuki wilayah Sabah, Malaysia, mengklaim bahwa wilayah Sabah merupakan bagian dari Kesultanan Sulu dan mereka meminta pemerintah Malaysia mengembalikan ke pangkuan Kesultanan Sulu.

Klaim itu tentu saja ditolak pemerintah Malaysia, dimana wilayah Sabah

selama ini telah menjadi bagian dari wilayah dalam yurisdiksi kedaulatan Malaysia. Pemerintah Malaysia memberikan ultimatum kepada para “penyusup” itu untuk keluar dari wilayah Sabah kembali ke Kepulauan Sulu. Sementara, “pengklaim sejarah” dari pengikut Kesultanan Sulu itu menolak ultimatum itu, sehingga tidak terhindarkan terjadi kekerasan bersenjata di Sabah.

Berbagai spekulasi muncul terkait peristiwa itu. Sebagian melihat, bahwa kasus itu merupakan akibat benturan tak terhindarkan antara cara pandang kedaulatan dan cara pandang komunitas. Bahwa ikatan hubungan saling ketergantungan dan pergerakan manusia karena kedekatan hubungan emosional, tempat tinggal, sejarah, budaya, social ekonomi, tidak mudah begitu saja dibatasi oleh batas-batas wilayah Negara, sehingga membutuhkan penanganan tersendiri.

Sebagian lain melihat, bahwa kasus itu merupakan percikan pertikaian politik ditengah Malaysia sedang menghadapi Pemilu, bulan April 2013. Menurut versi ini, peristiwa itu, terjadi karena provokasi politik terhadap Sultan Sulu untuk mengklaim Sabah, sebagai upaya mendelegitimasi pemerintahan berkuasa di Malaysia. Sebagian lain lagi melihat, dari sisi yang lebih luas, bahwa peristiwa itu merupakan sabotase proses perdamaian sedang berlangsung antara pemerintah Filipina dengan MILF, yang difasilitasi pemerintah Malaysia, yang difasilitasi pemerintah Malaysia, yang bersumber dari situasi terkini konflik di Laut Cina Selatan yang semakin memanas. Dalam versi ini, ketegangan di Laut Cina Selatan ikut memicu terjadinya peristiwa Sabah.

Spekulasi itu mungkin saja benar terkait peristiwa Sabah-Sulu, meski pada level konteks. Namun, spekulasi itu mengandung kelemahan serius dan mengabaikan fakta empiris yang lain yang telah ada selama ini; mengapa klaim sejarah

atas wilayah Sabah itu tiba-tiba muncul sekarang dilakukan Sultan Sulu dan pengikutnya setelah sekian lama menerima Sabah sebagai bagian dari Malaysia? Apakah ada sesuatu perubahan tertentu atau krisis politik terjadi di Kepulauan Sulu sehingga klaim atas Sabah muncul?

Pertanyaan ini diajukan karena Kepulauan Sulu selama ini menjadi bagian tidak terpisahkan dari proses politik berlangsung di Mindanao. Namun, selama ini keberadaan Sultan Sulu, dan juga pengikut MNLF yang berada di Sulu, relative terabaikan tidak dilibatkan dalam proses perundingan antara pemerintah Filipina dan MILF. Sementara, di sisi lain, pergerakan politik atau klaim historis atas sesuatu wilayah seringkali muncul karena romantisme sejarah masa lalu yang didorong karena krisis posisi atau krisis identitas.

Persoalan ini menjadi semakin jelas ketika kita letakkan dalam konteks dinamika konflik dan perdamaian serta perubahan-perubahan terkini berlangsung di Mindanao, khususnya terkait proses perundingan pemerintah Filipina dan MILF, difasilitasi pemerintah Malaysia, sebagaimana dipaparkan di atas. Penulis berpendapat, persoalan ini merupakan bagian dari apa yang disebut persoalan ‘*intra-state spill overed*’. Yaitu limpahan eksekusi atau transgresi konflik domestik/intra-negara ke Negara sekitar.

Transgresi konflik itu berlangsung karena dua sebab. Pertama, dislokasi politik atau krisis posisi dan identitas terjadi di Kepulauan Sulu terkait proses perundingan berlangsung antara pemerintah Filipina dan MILF di Mindanao. Kedua, bangkitnya romantisme sejarah di masa lalu dan pergerakan politik terkait krisis posisi dan identitas terjadi dimana kepulauan Sulu dan Sultan Sulu serta pengikutnya terpinggirkan dari proses perundingan di Mindanao dan transgresi konflik ke Sabah terjadi karena

Sabah di masa lalu merupakan bagian dari Kesultanan Sulu.

Dislokasi politik, krisis posisi dan krisis identitas terjadi kerana selama ini Kepulauan Sulu dan Sultan Sulu dan pengikutnya terpingirkan dari proses perundingan di Mindanao, sehingga menimbulkan ketidaknyamanan dan ketidakpastian akan masa depan Sulu. Kesepakatan pemerintah Malaysia, yang secara langsung memperkuat posisi MILF di wilayah Mindanao dan Kepulauan Sulu, mengancam posisi Sultan Sulu dan pengikutnya kerana selama ini tidak menjadi bagian dan tidak mendapatkan penguatan posisi dari proses perundingan.

Dislokasi politik dan krisis identitas itu kemudian membangkitkan romantisme sejarah dan kejayaan masa lalu, terkait kebesaran Kesultanan Sulu. Di tengah krisis yang sedang terjadi, muncul kemudian fantasi tentang kekuasaan menyatu antara Sultan dan rakyat atau pengikutnya dan kemudian mencari bentuk organ politiknya yang baru, melakukan penguatan penempatan atas wilayahnya termasuk Sabah yang dulu menjadi bagian dari wilayah Kesultanan Sulu.

Interpretasi semacam itu, selain kontekstual berdasar dinamika politik di Kepulauan Sulu dan proses perundingan damai berlangsung di Mindanao, juga memberikan tempat secara objektif kaitan antara subjek politik dan institusi politik. Di tengah dislokasi politik, krisis posisi dan krisis identitas sedang berlangsung, subjek politik berusaha mencari identitas politiknya yang baru, dengan membangkitkan romantisme lama, tumbuh fantasi politik baru untuk mengembalikan kejayaan politik masa lalu, dengan segala akibat ditimbulkan terjadinya pergerakan politik dan transgresi konflik ke Sabah.

Fantasi politik dan transgresi konflik ke Sabah itu jelas tidak realistis, karena berbenturan dengan realitas politik

kedaulatan negara dimana Sabah kini telah menjadi bagian dari Malaysia, sehingga menimbulkan pertumbuhan darah. Namun, interpretasi semacam itu membawa implikasi bahwa selain lebih dalam memahami persoalan, juga berusaha menemukan sumber persoalan pada subjek politik dan bagaimana mengatasinya melalui institusi politik.

Krisis di Sulu dan tragedi di Sabah itu mendorong berbagai pihak untuk memberi dukungan terhadap penguatan proses perundingan di Mindanao, antara pemerintah Filipina dengan faksi-faksi pergerakan politik di Mindanao, MILF, MNLF, dengan melibatkan kepentingan kepulauan Sulu dan Sultan Sulu serta pengikutnya sebagai bagian dari proses perundingan, sehingga Kepulauan Sulu mendapatkan posisi politik semakin kuat. Masalahnya, proses perundingan yang semula difasilitasi pemerintah Malaysia itu sekarang ini terhenti akibat terjadi peristiwa Sabah. Karena itu, dukungan dan keterlibatan komunitas ASEAN dan Asia sebagai pihak ketiga menjadi sangat diperlukan untuk mendorong proses perundingan, dengan menjadikan pemecahan masalah Sabah-Sulu dan penguatan posisi politik kepulauan Sulu sebagai salah satu agenda dalam proses perundingan.

## PENUTUP

Paparan ini menekankan pentingnya mengatasi kemerosotan proses perundingan damai agar tidak menimbulkan dampak meningkatnya konflik dan ketidakamanan manusia. Berdasarkan penelitian dilakukan di Mindanao dan Kepulauan Sulu, paparan ini menekankan pentingnya proses perundingan damai yang visioner ke depan untuk menemukan solusi politik secara demokratis terhadap konflik berlangsung di Filipina Selatan.

Dinamika konflik dan perdamaian di Mindanao selama menunjukkan kaitan erat antara proses perundingan dan dinamika

konflik. Ketika proses perundingan menguat, maka konflik kemudian mengalami penurunan. Sebaliknya, kemerosotan proses perundingan mendorong dinamika konflik meningkat sehingga terjadi kekerasan yang mengakibatkan ketidakamanan manusia semakin meningkat. Dalam konteks konflik yang sudah begitu akut dan proses perdamaian yang berlarut-larut, proses perundingan di sini tidak harus diartikan secara terbatas sebagai reaksi sesaat atas konflik yang sedang terjadi, melainkan lebih luas dari itu harus ditempatkan sebagai bagian dari upaya pencegahan konflik dan ketidakamanan manusia. Peran lembaga-lembaga pasca-konflik sebagai lembaga dihasilkan perjanjian damai disini sangat ditekankan untuk mendorong proses perundingan untuk mencapai solusi politik.

Lemahnya proses perundingan sedang berlangsung di Mindanao tidak hanya berakibat pada dinamika konflik di Mindanao yang semakin meningkat. Tetapi, juga krisis politik terjadi di Kepulauan Sulu, ketika Kepulauan Sulu dan Sultan Sulu serta pengikutnya terpinggirkan dari proses perdamaian antara pemerintah Filipina dan MILF. Hal itu mendorong terjadinya transgresi konflik ke wilayah Sabah, sehingga terjadi krisis Sabah-Sulu.

Proses perundingan antara pemerintah Filipina dan MILF selama ini difasilitasi oleh pemerintah Malaysia. Sehingga, ketika terjadi krisis Sabah-Sulu perundingan itu mengalami kemandegan. Karena itu, penguatan proses perundingan antara pemerintah Filipina dengan faksi-faksi pergerakan politik di Filipina Selatan harus dilakukan dengan melibatkan dukungan peran pihak ketiga lainnya dari komunitas ASEAN dan Asia. Selain menekankan pentingnya proses perundingan yang visioner untuk mencari solusi politik secara demokratis, seperti disebutkan di atas dalam proses perundingan yang akan datang penting untuk memasukkan masalah krisis politik di

Kepulauan Sulu dan krisis Sabah-Sulu sebagai bagian dari agenda perundingan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abinales, Patricio O. (2004). *Making Mindanao, Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine nation-State*. Manila: Ateneo De Manila Press.
- Arguilles, Carolyn O. (2011). "The GPH and MILF Peace Panel's Proposals: Their 11-points Summaries", August 23, 2011.
- Boutros-Boutros Gali. (1996). *An Agenda for Peace*. New York.
- Brillantes, Alex.B. (2005). "Institutional and Politico-Administrative Responses on Armed Conflict", A background paper, the Philippine Human development Report, Manila.
- Coronel-Ferrer, Miriam. (2011). "A Comprehensive Package for Autonomy", Philippine Daily Inquirer, August 29, 2011.
- Gaigals, Cyntia and Manuela Leonhardt. (2001). "Conflict-Sensitive Approach to Development: A Review of Practices", London: International Alert.
- ICG. (2011). "The Philippine, the Collapse of Peace in Mindanao". Asia Briefing No. 199, 24 March, 2011.
- Mouffe, Chantal. (2005). *On the Political*. London: Routledge.
- Oquist, Paul. (2002). "Mindanao and Beyond, Competing Policies, Protracted Conflict and Human Security. 5<sup>th</sup> Peace Assessment Mission, "Philippine Report, UNDP, Manila.

PHSR, UNDP. (2005). "Human Development Report," The Philippine, UNDP, Manila.

Santos, Soliman M. (2005). "Evolution of the Armed Conflict on the Moro Fronts", A background paper, the Philippine human Development Report, Manila.

Soderberg, Mimmi Kovac. (2008). "When Rebels Change their Stripes: Armed Insurgency in Post-War Politics, in Anna K. Jarstad and Timoty D. Sisk (ed), From War to Peace, Dilema of Peacebuilding. Cambridge, Cambridge University Press.