

## **BAB II**

### **DINAMIKA STRATEGI *SOFT APPROACH* KONTRA-TERORISME**

### **FILIPINA TERHADAP PROSES REINTEGRASI MANTAN MILITAN DI**

### **MINDANAO**

#### **2.1 Akar Permasalahan Konflik Mindanao**

Sejak abad ke-16, bangsa Spanyol dengan misi 3G (*Gold, Gospel, and Glory*) menduduki Filipina selama lebih dari tiga abad. Spanyol menyebarkan agama Kristen secara masif di Luzon dan Visayas, kemudian menjadi sebuah identitas Filipina. Sedangkan di wilayah selatan (Sulu dan Mindanao), Spanyol memanfaatkan ketersediaan sumber daya. Bersamaan dengan situasi tersebut, komunitas muslim Mindanao (Moro) berhasil mempertahankan identitas dan sistem politiknya sendiri. Dari sinilah perbedaan identitas muncul secara signifikan antar gugusan utama Filipina. Tahun 1898 Spanyol kalah dan menjual wilayah Filipina, termasuk wilayah Moro kepada Amerika Serikat (AS) melalui *Treaty of Pari* (Hasanah, 2017).

Setahun berjalan di bawah kekuasaan AS, wilayah ini dibebaskan untuk berkegiatan keagamaan. Kepulauan Sulu dan Mindanao menjadi provinsi Moroland untuk memudahkan manajemen pemerintahan masa kolonial. Sistem pemerintahan kolonial AS sempat ditentang oleh masyarakat lokal, namun di sisi lain masa kolonial AS telah mendorong lahirnya kaum muslim yang berintelektual, kritis, dan terdidik. Hal ini membuat para pemimpin muslim Mindanao dan Sulu melakukan pergerakan pada tahun 1920 dengan mengajukan dua opsi ke pemerintahan kolonial AS. Tahun 1946 Filipina merdeka dan kaum Moro semakin kehilangan kesempatan

untuk menjadi negara yang berdaulat. Sistem sosial-politik bekas kolonial AS dan Spanyol membuat wilayah ini mengalami ketimpangan sosial, mulai dari diskriminasi secara masif, sentralisasi kekuasaan, marginalisasi, kapitalisasi tanah adat oleh kolonial AS dan Filipina, hingga tidak adanya perubahan dalam hal sosial dan budaya, menjadikan faktor konflik berkepanjangan.

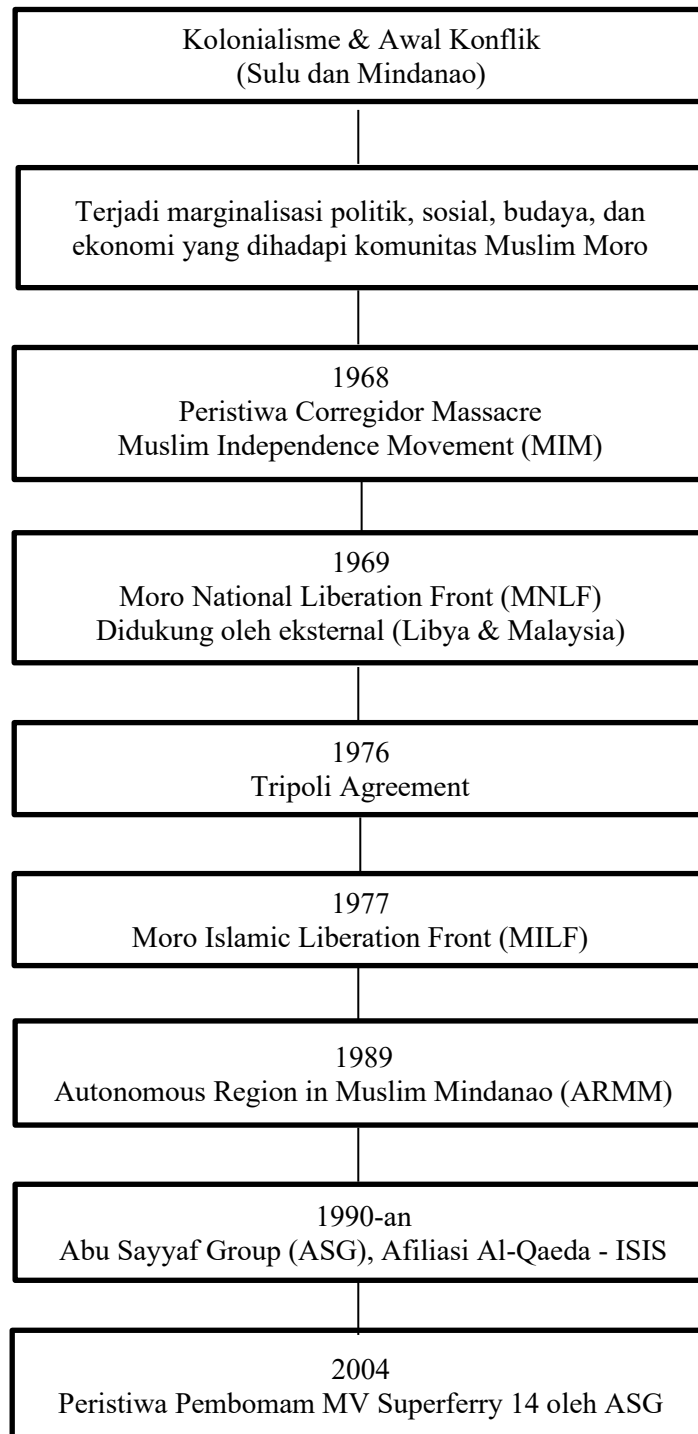
Pergulatan antara pemerintah Filipina dan para pejuang muslim di selatan kembali meningkat pada 1960-an. Serangkaian konflik bersenjata semakin masif, baik yang sifatnya ideologis maupun pragmatis dan melahirkan kelompok-kelompok militan yang masih aktif hingga saat ini. Situasi diperburuk dengan adanya kebijakan Ferdinand Marcos (1965-1986) dengan dukungan penuh dari umat Kristen, Yahudi, dan bahkan AS. Petisi-petisi telah diupayakan, namun tidak membuahkan hasil. Akibat konflik struktural yang belum terselesaikan inilah kemudian menjadi pemicu lahirnya basis perjuangan kelompok separatis serta arena infiltrasi yang mudah bagi kelompok teroris global.

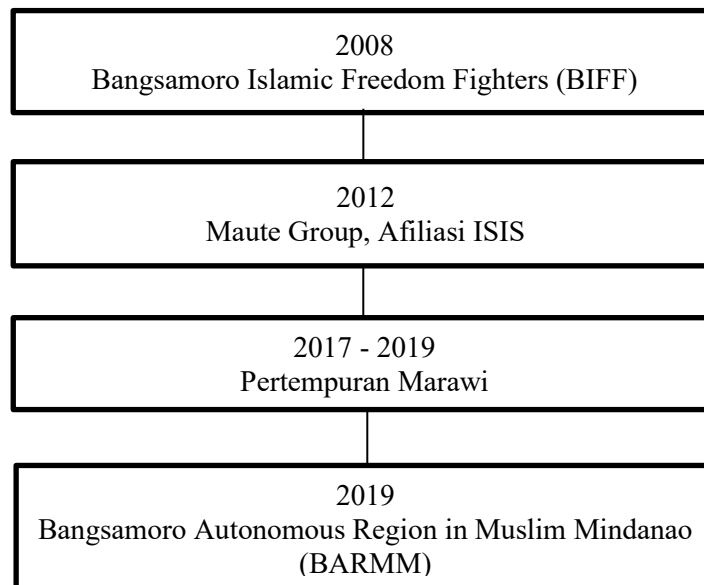
### **2.1.1 Perkembangan Kelompok Militan di Filipina Selatan**

Dinamika keamanan yang di hadapi tidak hanya berasal dari satu wilayah gugusan saja, melainkan juga hadir dari gugusan utara, yakni pulau Luzon. Wilayah Filipina utara ini memiliki ancaman kelompok pemberontak komunis yang disebut dengan *New People's Army* (NPA). US Department of State telah mengategorikan kelompok ini sebagai organisasi teroris (Nurhakim, 2017). Kemudian wilayah Visayas atau Filipina bagian tengah, ancaman teror masih relatif rendah dan lebih berfokus pada kejahatan lokal. Sedangkan di Mindanao merupakan kepulauan yang memiliki ancaman kelompok militan dengan basis Islam. Berikut adalah alur dan

dasar perkembangan kelompok militan di Filipina Selatan.

**Gambar 2. 1** Perkembangan Kelompok Militan di Filipina Selatan





*Source: (diolah oleh penulis dari berbagai sumber)*

Gambar diatas merupakan perkembangan dari kelompok militan yang ada di Filipina Selatan, atau yang dapat dikatakan dengan aktor-aktor dalam dinamika kelompok militan. Kompleksitas yang terjadi di Mindanao, menjadikan Filipina Selatan sebagai daerah konflik yang paling rentan. Kepulauan Sulu dan Mindanao merupakan wilayah yang paling menentang kependudukan Spanyol dengan terus berusaha keluar dari wilayah administratif Filipina setelah AS memberikan kedaulatan untuk Filipina (1946) di Perang Dunia II. Namun, hal ini justru menimbulkan kondisi yang lebih kompleks bagi bangsa Moro. Kemarahan masyarakat minoritas ini semakin luas karena dianggap tidak menunjukkan usaha berbenah untuk konflik sosial, budaya, serta politik di Filipina Selatan (Alunaza SD & Anggara, 2018).

Kondisi semakin tegang setelah adanya peristiwa Corregidor Massacre tahun 1968, yakni bentuk perlawanan terhadap pemerintah Filipina. Gerakan perlawanan ini disebut dengan *Muslim Independence Movement* (MIM) yang

dipimpin oleh Datu Udtog Matalam. Peristiwa ini telah menewaskan 28 tentara muslim dan menimbulkan banyak tuntutan kemerdekaan bagi muslim Mindanao. Tahun 1969, MIM berkembang menjadi organisasi bersenjata *Moro National Liberation Front* (MNLF) di bawah kepemimpinan Nur Misuari atau seorang tokoh politik Islam Filipina. Perkembangan MNLF didukung oleh beberapa eksternal, khususnya bantuan militer dari Malaysia (1968-1972) dan Libya memberikan bantuan keuangan serta militer (1971-1976) (University of Central Arkansas, 2019).

Perlawanan yang begitu gencar dari komunitas Moro, akhirnya melahirkan *Tripoli Agreement* tahun 1976. Perjanjian ini adalah titik awal mula upaya perdamaian antara pemerintah Filipina dan MNLF. *Tripoli Agreement* dimediasi oleh *Organization of Islamic Cooperation* (OIC) dengan dukungan penuh oleh eksternal yakni Libya, dan pemerintah Filipina. Adanya perjanjian ini tentunya untuk menghentikan konflik bersenjata antara pemerintah dan MNLF yang telah menewaskan ribuan masyarakat serta membuat ribuan warga mengungsi. Berikut adalah isi pokok *Tripoli Agreement* 1976. **Pertama**, pembentukan daerah otonomi bagi Muslim di 13 provinsi Mindanao, Sulu, dan Palawan. **Kedua**, pengakuan terhadap identitas agama, budaya, dan pendidikan. **Ketiga**, penerapan sistem peradilan syariah di wilayah otonomi. **Keempat**, pembentukan badan keamanan khusus di daerah otonomi. **Kelima**, program pembangunan ekonomi dan sosial untuk meningkatkan kesejahteraan bangsa Moro. (Organisation of Islamic States, 1976).

Namun, implementasi perjanjian ini tidak sesuai harapan MNLF.

Kegagalan implementasi ini semakin meningkatkan rasa kecewa faksi MNLF, sehingga sebagian faksi memilih untuk tetap melakukan perlawanan bersenjata. Ketidaksesuaian implementasi *Tripoli Agreement* semakin mendorong problem internal MNLF yang kemudian MNLF terfragmentasi dan menjadi dasar lahirnya *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) tahun 1977. MNLF masih dipimpin oleh Nur Misuari dengan ideologi sekuler-nasionalis, sedangkan MILF dipimpin oleh Salamat Hashim yang sebelumnya menjabat sebagai komite sentral MNLF. Filipina kemudian kembali berusaha untuk memenuhi tuntutan otonomi dengan jalur kompromi politik dengan MNLF dan terbentuklah *Autonomous Region in Muslim Mindanao* (ARMM) tahun 1989 (Muallif, 2022).

Ditengah usaha negosiasi pemerintah, kelompok militan yang terafiliasi dengan jaringan teror global semakin meningkat. Abu Sayyaf Grup (ASG) adalah hasil dari dukungan eksternal terhadap MNLF. Pada saat itu, Abdulrajak Janjalani melakukan perjalanan ke Libya dan Afganistan untuk bertempur dengan Uni Soviet dan akhirnya bertemu penyandang dana mujahidin seperti Osama bin Laden. Abdulrajak Janjalani kemudian mendirikan ASG di Filipina Selatan dengan dasar karena gagalnya negosiasi perjanjian damai antara pemerintah Filipina dan seakan-akan mengambil alih “tugas” *Moro Islamic Liberation Front* (MILF).

Sehingga, kelompok ini menjadi kelompok militan aktif sejak 1990-an yang ekstrim afiliasi Al-Qaeda dengan strategi kekerasannya berupa penculikan, pemboman, serta pembunuhan brutal. Peristiwa pengeboman MV Superferry 14 tahun 2004 yang menewaskan lebih dari 100 orang juga ada keterlibatan ASG. Fragmentasi dari kelompok penolak perjanjian damai terus berlanjut, MILF juga

terpecah menjadi faksi-faksi baru seperti Bangsamoro Islamic Freedom Fighters (BIFF) tahun 2008 sebagai faksi yang menolak perjanjian damai. Berjalannya waktu, ancaman kaum separatis menurun, namun bergeser menjadi ancaman kelompok radikal ekstrem berbasis kekerasan. Peristiwa Marawi (2017-2019) menjadi salah satu bentuk pertempuran parah yang tidak hanya dilakukan oleh Maute Group saja, melainkan juga melibatkan ASG didalamnya.

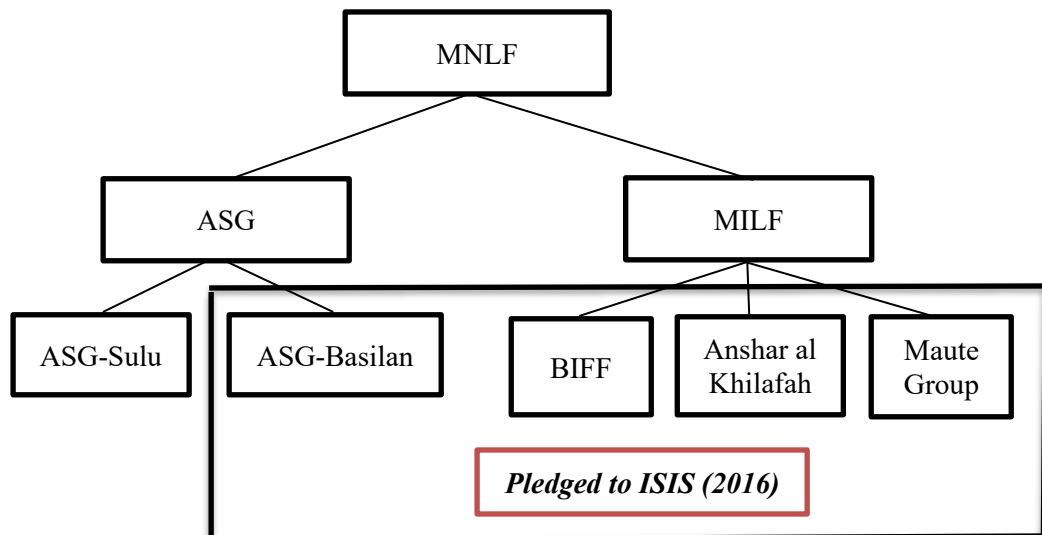
Selama ARMM berjalan, tentunya terdapat berbagai tantangan yang perlu dihadapi. Anggapan kegagalan ARMM seperti lemahnya tata kelola, serta sering tidak mampu mengatasi perlawanan-perlawanan kelompok militan lalu membuka jalan bagi lahirnya Undang-undang Organik Bangsamoro (BOL) tahun 2018 yang secara resmi ditetapkan sebagai Undang-undang Republik No. 11054 dalam pembentukan Bangsamoro Autonomous in Muslim Mindanao (BARMM) tahun 2019. Pemerintahan BARMM saat ini dijalankan oleh Bangsamoro Transition Authority (BTA) atau yang dapat dikenal dengan lembaga transisi hingga pemerintahan penuh terbentuk. Respons ini kemudian menjadi tonggak penting dalam mengatasi konflik, sekaligus harapannya dapat membuka ruang implementasi strategi *soft approach* dalam kontra-terorisme di Filipina Selatan.

### **2.1.2 Abu Sayyaf Grup (ASG)**

Abu Sayyaf Grup (ASG) dapat dipahami sebagai sekumpulan kelompok separatis atau yang dapat disebut sebagai organisasi ekstremis Islam dengan tujuan utama untuk mendirikan negara Islam yang merdeka, mencangkup wilayah-wilayah Filipina Selatan yang mayoritas muslim dengan menggunakan hukum Islam. ASG masuk ke dalam kategori muslim *non-state armed group* (NSAG).

Kelompok ini adalah kelompok aktif serta turut terlibat dalam aksi kekerasan demi mencapai suatu kepentingan (Khozin & Sari, 2025). ASG terbilang kecil, namun menduduki tingkat kekerasan yang paling signifikan serta memiliki jejak afiliasi terhadap jaringan Al-Qaeda dan ISIS. Pada realitanya, kelompok teror akan mudah berkembang di wilayah yang memiliki sumber daya dan mendukung mereka dalam hal pendanaan. Karakteristik ASG justru berkembang menjadi organisasi kekerasan yang mengkolaborasikan motif ideologis, ekonomi, serta kriminal. Hal inilah yang menjadikan ASG sebagai salah satu aktor utama dalam sasaran kontra-terorisme Filipina.

**Gambar 2. 2** Hubungan antara *Violent Extremist Groups* di Mindanao



*Source: (Taniguchi, 2025)*

Basis perkembangannya berada di Filipina Selatan, lebih tepatnya di Mindanao Barat wilayah Kepulauan Sulu dan Basilan. PBB telah memasukkan ASG ke daftar kelompok teroris global yang merujuk pada Paragraf 8(c) Resolusi 1333 (2000) sebagai kelompok afiliasi Al-Qaeda, karena terbukti berpartisipasi dalam pendanaan, perencanaan, fasilitasi, persiapan serangan melalui jual beli atau



transfer senjata untuk mendukung aktivitas Al-Qaeda (United Nations, t.t.). ASG memiliki sejarah afiliasi dengan Al-Qaeda sejak kelompok ini terbentuk pada tahun 1991 dengan pemimpin Abdurajak Abubakar Janjalani. Setelah itu, ASG melakukan fragmentasi ke dua wilayah, ASG-Sulu dan ASG-Basilan. Sebagian besar anggotanya merupakan pecahan dari kelompok pemberontak MNLF yang tidak setuju dengan perjanjian damai pemerintah Filipina tahun 2014. Kemudian, ASG-Basilan menyatakan kesetiaan kepada ISIS serta membentuk cabang ISIS di Filipina di tahun 2016 dengan anggota kurang lebih sebanyak 400 orang (NCTC, 2022). Berikut adalah nama para pemimpin ASG yang berfragmentasi beserta jabatannya.

**Tabel 2. 1** Daftar Nama Para Pemimpin Abu Sayyaf Grup beserta Jabatannya

| No. | Nama Pemimpin                         | Jabatan                                                         |
|-----|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 1.  | Abdurajak Abubakar Janjalani          | Pendiri ASG tahun 1991-1998                                     |
| 2.  | Khadaffy Janjalani                    | Adik Abdurajak Janjalani, memegang jabatan dari tahun 1998-2006 |
| 3.  | Aldam Tilao atau Abu Sabaya           | Ketua pasukan faksi Basilan, namun tewas di tahun 2002          |
| 4.  | Ghalib Andang atau Komandan Robot     | Ketua pasukan faksi Sulu, namun tewas di tahun 2005             |
| 5.  | Radullan Sahiron atau Komandan Putol  | Pemimpin militer faksi Sulu tahun 2006                          |
| 6.  | Yasser Igasan atau Komandan Diang     | Bagian dari pembentuk ASG                                       |
| 7.  | Isnilon Totoni Hapilon atau Abu Musab | Tokoh ketua ASG faksi Basilan                                   |
| 8.  | Albader Parad                         | Bagian dari ketua pasukan faksi Sulu                            |
| 9.  | Sulaiman Pattah                       | Bagian dari ketua pasukan faksi Sulu                            |

|     |                                       |                                                       |
|-----|---------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 10. | Nurhassan Jamiri                      | Bagian dari ketua pasukan militer faksi Basilan       |
| 11. | Fujuri Indama                         | Bagian dari komandan pasukan faksi Basilan            |
| 12. | Abdul Basit Usman                     | Mahir dalam pembuatan bom namun tewas pada tahun 2010 |
| 13. | Gumbahali Jumdalil atau Doktor Abu    | Ketua tingkat regional                                |
| 14. | Alhamser Limbong atau Komandan Kosovo | Pelaku penculikan dan pengeboman di 2002              |
| 15. | Abdul Basir Latip                     | Ketua kunci dalam ASG                                 |

*Source: (Frizdi Rahmat dan Rusdiyanta, 2021)*

Berdasarkan tabel diatas, ASG menunjukkan perkembangan yang cukup masif dalam memperluas jaringannya di Filipina Selatan. Sejak tahun 2000-an, organisasi ekstrim ini telah mengganggu aktivitas kriminalnya dengan target yang difokuskan pada warga negara Amerika Serikat, militer Filipina, pasukan pertahanan sipil Filipina, warga Kristen Filipina, serta warga sipil lainnya yang menentang kepentingannya atau interpretasinya terhadap hukum Islam. Merujuk pada tulisan Prakoso Permono (2019) setidaknya terdapat tiga fase yang dapat dipahami. Fase awal dapat dikatakan sebagai fase religius dengan corak jihadist Al-Qaeda dengan tujuan utama untuk mendirikan negara Islam. Fase ini, ASG menyasar warga sipil beragama Kristen maupun Katolik yang mereka anggap sebagai penjajah bagi bangsamoro dengan cara melakukan pengeboman.

Fase selanjutnya adalah ketika Abdurajak Janjalani tewas dan akhirnya ASG terbagi menjadi faksi-faksi di Sulu dan Basilan. Taktiknya mulai menjadi kelompok kriminal yang menguasai kota dengan melakukan penculikan untuk tebusan dan pengeboman bandara. Fase ketiga dilihat pada tahun 2017 yang juga

mengarah pada keuntungan materiil, dengan pemimpin Isnilon Hapilon yang memiliki modus operandi mengarah ke penculikan untuk permintaan tebusan (Permono, 2019). Berikut adalah daftar aksi kekerasan oleh ASG di Filipina sejak 2001 hingga 2019 berdasarkan data National Counterterrorism Centre tahun 2022. Berikut adalah daftar aksi kekerasan yang pernah dilakukan ASG di wilayah Filipina.

**Tabel 2. 2** Daftar Aksi Kekerasan yang dilakukan ASG

| No. | Periode          | Lokasi                                                | Jenis Insiden                                                           |
|-----|------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | 27 Mei 2001      | Dos Palmas, Palawan, Filipina                         | Penculikan warga sipil, tiga diantaranya adalah warga Amerika Serikat.  |
| 2.  | 27 Februari 2004 | Manila, Metro Manila, Filipina                        | Bom bunuh diri dan menenggelamkan kapal feri yang menewaskan 100 orang. |
| 3.  | 14 Februari 2005 | Manila, Kota Davao, dan Kota General Santos, Filipina | Aksi pengeboman secara bersama-sama.                                    |
| 4.  | 27 Januari 2019  | Pulau Jolo, Sulu, Filipina Selatan                    | Aksi bom bunuh diri.                                                    |

*Source: (NCTC, 2022)*

Daftar tersebut membantu mengklasifikasikan jenis-jenis insiden yang diperbuat oleh kelompok Abu Sayyaf di Filipina. Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya, basis kelompok ini memang di Mindanao, Filipina Selatan. Namun, tak jarang dari mereka melakukan aksi di kota-kota sentral seperti Manila. Lebih jauh lagi, ASG juga seringkali melakukan aksi penculikan untuk tebusan di daerah-daerah kepulauan Filipina yang berbatasan dengan Malaysia dan Indonesia. Warga negara Filipina, Malaysia, maupun Indonesia yang diculik oleh kelompok ini harus memberikan dana tebusan agar bebas dari penyanderaan. Jika tidak, ASG tidak

sega-sega untuk memenggal para sandera secara langsung. Taktik ini digunakan sebagai dasar kelompok ASG beroperasi. Selain itu, ASG juga menggunakan strategi propaganda dan rekrutmen dengan basis ideologi jihad global.

Berdasarkan rentang tahun 2016 hingga 2020, kelompok Abu Sayyaf telah melakukan setidaknya dua jenis insiden, yakni penculikan berhasil dilancarkan dan percobaan penculikan. Pada penculikan yang berhasil dilancarkan terdapat 19 total insiden, diantaranya adalah 11 insiden di tahun 2016 yang berupa 5 (lima) penculikan langsung terhadap kapal tunda, 5 (lima) pada kapal nelayan, dan 1 (satu) kapal kargo umum. Selanjutnya tahun 2017 sebanyak 3 (tiga) insiden yang terjadi pada kapal tunda, perahu nelayan, dan kapal kargo. Tahun 2018 hingga 2020 yang masing-masing terhitung sebanyak 2 (dua) insiden dan semuanya dialami perahu nelayan. Kemudian, pada jenis insiden percobaan penculikan, total selama 2016-2020, terdapat 12 (dua belas) insiden. Pada tahun 2016, ASG telah melakukan 6 (enam) insiden percobaan penculikan terhadap 5 (lima) pengangkut massal dan 1 (satu) terhadap kapal tanker produk. Selanjutnya di tahun 2017 mengalami 4 (empat) insiden yang terjadi pada kapal kontainer, kapal curah, kapal kargo, dan kapal feri. Tahun 2018 dan 2020 masing-masing mengalami 1 (satu) insiden yang terjadi pada kapal kontainer dan kapal nelayan. Sedangkan tahun 2019 tidak ada catatan pada insiden percobaan penculikan ini (Frizdi Rahmat dan Rusdiyanta, 2021).

Laporan terbaru menunjukkan bahwa aparat Filipina telah berhasil menewaskan anggota senior ASG di pulau Basilan yang sempat terlibat dalam setidaknya 15 kasus pemenggalan kepala, termasuk 10 marinir Filipina dan 2 (dua)

warga Vietnam (Gomez, 2024). Dengan demikian, akar problematika yang dialami Filipina Selatan tidak hanya sekedar persoalan agama saja, melainkan persoalan struktural yang kemudian menjadi alat lahirnya kelompok-kelompok militan. Perkembangan kelompok ASG di Mindanao, menandai bahwa kelompok ini adalah kelompok yang kuat dan tangguh.

Bukan karena ideologi yang mereka sebarluaskan, melainkan karena kemampuan ASG untuk tumbuh dan beregenerasi di wilayah konflik, yakni tempatnya para pemberontak dengan pendekatan militeristik. Dekade demi dekade pemerintah telah berhasil menumpas para pemimpin-pemimpin ASG, namun hal ini justru dimanfaatkan ASG untuk melakukan fragmentasi yang tersebar di Filipina Selatan dengan motivasi ekonomi yang lebih dominan ekonomi daripada ideologis. Maka dari itu, seringkali ASG melakukan penculikan untuk tebusan. Selain itu, sempalan-sempalan ASG ini masih berkembang dan diperburuk dengan keterlibatannya sebagai “preman bayaran” untuk politisi-politisi lokal setiap masa pemilu datang (Banlaoi, 2010). Permasalahan struktural ini kemudian melahirkan lingkungan kondusif bagi mobilisasi separatis dan munculnya kelompok-kelompok bersenjata jaringan global.

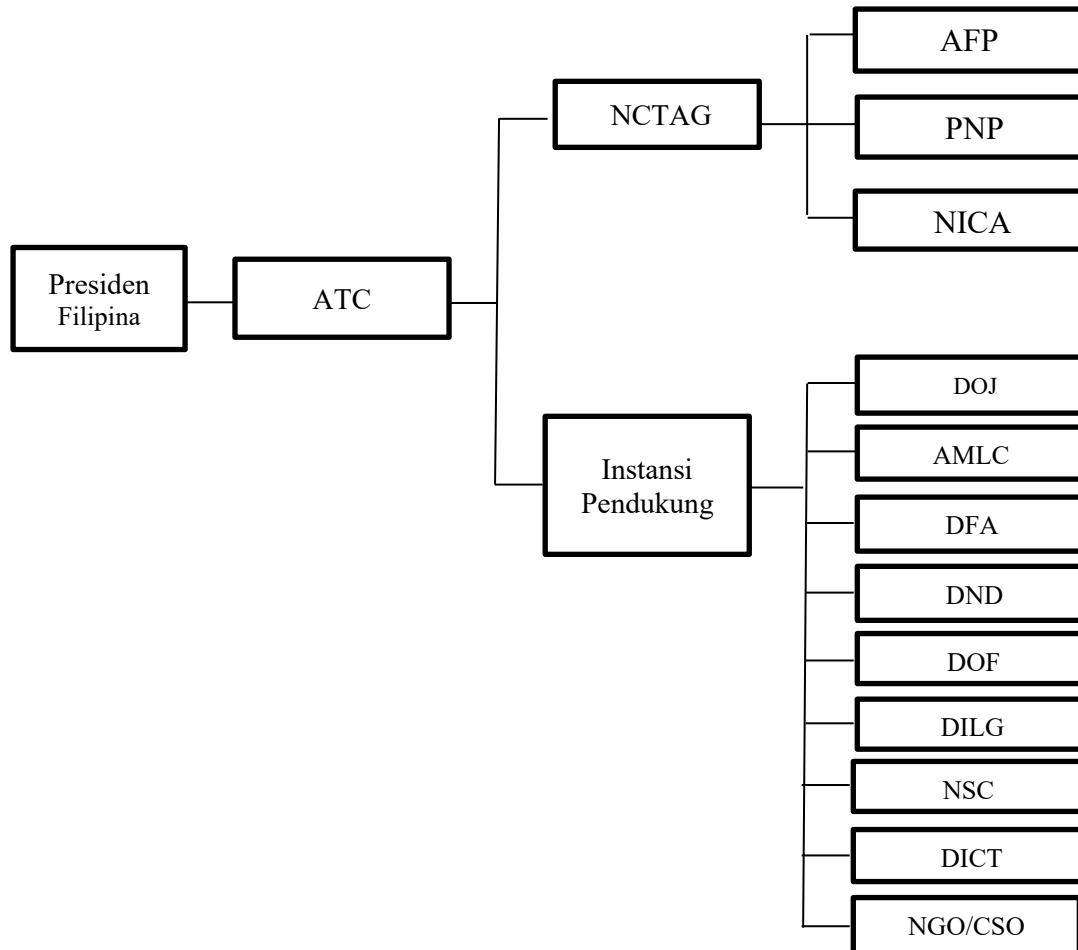
## **2.2 Kebijakan Kontra-terorisme Filipina**

Filipina untuk terus berupaya berbenah dan merumuskan strategi maupun kebijakan. Kontra-terorisme dapat dipahami sebagai serangkaian kebijakan, strategi, serta tindakan yang dirumuskan oleh suatu negara untuk mencegah, menanggulangi, hingga meminimalisir ancaman terorisme. Secara umum, terdapat

2 (dua) kategori dalam strategi kontra-terorisme, yakni *hard approach* dan *soft approach*. Strategi *hard approach* meliputi intervensi militer, operasi kepolisian, penggunaan intelijen, dan adanya tindakan hukum secara langsung. Sedangkan *soft approach* mencakup langkah-langkah non-koersif seperti dilakukannya diplomasi, reformasi pendidikan, pemberdayaan masyarakat terdampak, hingga operasi psikologis guna mengatasi akar-akar sosio-ekonomi dan juga akar pemikiran terorisme (Saha, 2024).

Landasan fundamental untuk memerangi aktivitas terorisme Filipina telah direalisasikan dengan pembentukan lembaga dan legitimasi hukum dengan mandat khusus. *Republic Act No. 9372, An Act to Secure the State and Protect Our People From Terrorism* atau yang biasa disebut dengan *Human Security Act (HSA)* tahun 2007, yang merupakan legalitas utama dalam upaya mencegah serta memberantas terorisme di Filipina. Adapula *Anti-Terrorism Act (ATA)* tahun 2020 yang juga disahkan untuk tetap mempertahankan hak-hak sipil dan politik dengan dukungan penuh dari Amerika Serikat. ATA 2020 ini bertujuan sebagai tindak lanjut penanganan teroris dan memberi penegak hukum kesempatan dalam investigasi dan menjamin penghormatan terhadap hak asasi manusia, walaupun banyak menimbulkan menuai kontroversi (Rusmanto & Sango, 2022). Dalam pelaksanaannya, Filipina memfokuskan strategi anti-terorismenya ke dalam beberapa kementerian/lembaga sebagai aktor-aktornya. Berikut merupakan alur pembagian peran aktor-aktor kontra-terorisme di Filipina.

**Gambar 2.3** Alur Pembagian Peran Aktor Kontra-Terrorisme Filipina



*Source: (diolah oleh penulis)*

Bagan diatas merupakan visualisasi untuk menunjukkan alur dari peran aktor kontra-terorisme di Filipina dan hubungan koordinatifnya. Alur ini dimulai dari pemegang otoritas tertinggi dalam kebijakan keamanan nasional, yakni Presiden Filipina. Lalu, lembaga utama dalam kerangka kebijakan nasional pencegahan dan penanggulangan terorisme yang fungsinya sebagai pusat kebijakan dan koordinasi kementerian serta aparat keamanan negara, yakni ATC. Lembaga ini berdiri berdasarkan undang-undang ATA 2020 (Republic Act No. 11479). ATC memiliki unit operasional yang biasa disebut dengan NCTAG bertanggung jawab

sebagai implementasi teknis, koordinasi operasi, dan memastikan strategi kontra-terorisme berjalan.

Lalu, NCTAG juga menjadi jembatan antara kebijakan ATC dengan aktor lapangan. Aktor lapangan disini adalah personel polisi, militer, intelijen, hingga maritim dan pengamanan transportasi (Rachma, 2020). Pada bagan ini, AFP memiliki tiga kebijakan penting yang digunakan untuk memerangi aktivitas teror. Pertama adalah *The government's Executive Order 70 (EO70)* yang bertujuan untuk memungkinkan teroris menyerahkan diri dengan menawarkan *reward* berupa perlindungan, dukungan finansial. Kedua, menggunakan strategi melumpuhkan para pemimpin utama dari kelompok-kelompok teroris. Ketiga adalah AFP berusaha bekerja sama dengan pemerintah lokal yang dilaksanakan oleh *Local Government Units (LGUs)* (Yeo, 2025).

PNP memiliki peran dalam pengembangan sistem perlindungan dua lapis, yakni *target hardening* dan *intelligence*. Kepolisian juga hadir sebagai pelaksana utama dalam tindakan defensif terhadap teroris. Namun, seiring meningkatnya ancaman terorisme, kepolisian kemudian tidak memiliki peran lain selain membantu militer dalam memerangi terorisme (Rusmanto & Sango, 2022). Badan intelijen yang disebut dengan NICA juga termasuk pada aparat penegak keamanan dalam penyedia intelijen utama untuk kontra-terorisme. Selain itu, ATC juga membawahi berbagai kementerian/lembaga seperti halnya DOJ, DND, DFA, DOF, DILG, AMLC, NSC, serta DICT. Instansi lainnya adalah keberadaan NGO/CSO lokal yang memiliki peran tak kalah penting dalam implementasi program *soft approach* untuk melengkapi startegi kontra-terorisme di Filipina.



### **2.2.1 *Hard Approach***

Konflik di Mindanao, menjadikan wilayah ini dengan prioritas kebijakan *hard approach* yang kuat dari pemerintah. Pendekatan ini memberikan implikasi pada terciptanya dominasi militeristik dalam penanggulangan terorisme dan kelompok bersenjata di Mindanao. Pendekatan ini dapat dilihat pada respon pemerintah dalam peristiwa Marawi 2017-2019. Operasi militer besar-besaran pada saat itu telah berhasil membendung dan membubarkan kelompok-kelompok bersenjata. Namun, hal ini juga menimbulkan dampak negatif, mulai dari korban jiwa, masyarakat yang harus mengungsi, hingga munculnya sempalan-sempalan baru. Menurut laporan UN OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) tahun 2025, lebih dari 116.000 orang di Mindanao harus mengungsi akibat konflik, krisis jangka panjang, dan bencana alam (UN OCHA, 2025). Hal ini tidak hanya berimbas pada kerusakan fisik saja, melainkan negara juga harus mengeluarkan biaya operasional yang tinggi dan juga biaya pemulihan pasca-krisis yang memerlukan anggaran besar. Kebijakan *hard approach* memang efektif untuk menumpas jangka pendek, namun strategi ini juga memicu banyak perdebatan dan celah keamanan yang berimplikasi terhadap timbulnya *violent groups*, pembunuhan bayaran, dan juga pelanggaran HAM.

### **2.2.2 Dominasi Militeristik**

Kemunculan basis kelompok-kelompok militan di Mindanao tidak lepas dari akar konflik wilayah dan stabilitas negara. Bagi kelompok militan jaringan global, wilayah rentan adalah wilayah yang strategis untuk mencapai kepentingan kelompok. Berdasarkan penjabaran sub-bab sebelumnya, dampak dari dominasi

militeristik akibat kebijakan *hard approach* tergambar pada prioritas Filipina dalam penggunaan *armed forces* untuk membantu negara dalam menanggulangi kelompok ekstremisme berbasis kekerasan yang mengarah pada terorisme. Berikut merupakan laporan tahunan yang menjelaskan seberapa banyak masyarakat Filipina Selatan yang mengungsi.

**Tabel 2. 3** Jumlah Masyarakat Filipina Selatan yang Mengungsi

| <b>Jumlah</b> | <b>Wilayah</b>                                      | <b>Akibat Konflik</b>                                                                                                                                                |
|---------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10.300        | Maguindanao, Cotabato, dan Sultan Kudarat           | Konflik bersenjata akibat permasalahan lahan antara kelompok MILF itu sendiri dan AFP.                                                                               |
| 80.300        | Marawi                                              | Hingga Desember 2023, penduduk yang mengungsi akibat konflik Marawi masih berada di pengungsian atau tempat sementara.                                               |
| 3.600         | Zamboanga                                           | Akibat pengepungan Zamboanga sejak 2013, penduduk terlantar dan masih berada di tempat pengungsian dan sebagian masih menunggu pembangunan unit perumahan yang baru. |
| 21.880        | Mindanao, Barangay Masara, Kota Maco, Davao De Oro. | Penduduk harus mengungsi akibat bencana alam.                                                                                                                        |

*Source: (UN OCHA, 2025)*

Laporan diatas menunjukkan bahwa adanya peristiwa besar dengan respon pemerintah yang condong represif memberikan dampak negatif bagi masyarakat untuk jangka panjang. Terlebih respon militerisme di Filipina Selatan terlihat jelas sejak 1970-an. Berangkat dari akar konflik yang begitu kompleks, Filipina mempraktikkan prioritas pertahanan negara dengan militer untuk wilayah Selatan. Pola ini semakin kuat setelah Filipina mendapat dukungan oleh AS tahun 2002

sebagai upaya perluasan kontra-terorisme global. JSOTF-P atau Joint Special Operations Task Force-Philippines adalah bentuk kerja sama Amerika Serikat dan Filipina untuk memerangi kelompok ekstremis seperti ASG dengan pendekatan *“by-with-and-through”*. Pendekatan ini dimaksudkan untuk pengembangan kapasitas mitra, pelatihan kontra-terorisme yang dilakukan antara pasukan Amerika Serikat, AFP dan PNP, operasi sipil-militer, dan bantuan kemanusiaan (US Embassy, 2002).

Namun, misi ini berhenti di tahun 2015, kemudian pasukan Filipina mengambil alih tanggung jawab penuh atas keamanan wilayah tersebut. Selain itu, pada operasi militer yang dilakukan Filipina, Australia turut mendukung dengan pengiriman logistik, pelatihan, dan pengiriman intelijen (Aidil, 2025). Operasi besar yang pernah dilakukan pemerintah Filipina seperti Oplan Ultimatum yang dilaksanakan AFP pada tahun 2008 untuk menghancurkan jaringan ASG dan menangkap pemimpin penting mereka di Filipina Selatan. Lalu, yang paling krusial adalah peristiwa Marawi tahun 2017 dan berlakunya Martial Law (2017-2019). Selama periode tersebut, terdapat 49 korban pembunuhan di luar proses hukum, 116 percobaan pembunuhan, 404.654 warga terpaksa mengungsi, dan 336.124 korban tembakan dan pengeboman udara akibat operasi militer yang masif di berbagai wilayah muslim Mindanao.

Selain itu, Mindanao menjadi wilayah tertinggi terhadap pembunuhan aktivis HAM, yakni sebanyak 135 dari total 266 korban nasional. Hal ini mendorong Mindanao sebagai wilayah yang mengalami kerusakan tertinggi di Filipina akibat kebijakan keamanan ekstrim era Duterte (Global Initiative Against

Transnational Organized Crime., 2020). Kondisi yang tidak stabil ini juga akan memicu dinamika kelompok bersenjata baru seperti kelompok-kelompok militan terfragmentasi ke berbagai wilayah, serta adanya milisi-milisi pro-pemerintah yang muncul untuk menambah personel keamanan. Milisi-milisi pro-pemerintah ini terkadang bertindak diluar kontrol resmi, dengan kata lain adalah terdapat dominasi militeristik di wilayah Mindanao (*The Institute of Bangsamoro Studies and The centre for Humanitarian Dialogue, 2011*).

Milisi-milisi resmi yang direkrut pemerintah untuk menambah personel keamanan dan memerangi kelompok pemberontak di Mindanao justru banyak yang berjalan tidak sesuai kontrol AFP. Biaya yang tinggi untuk melakukan operasi militer, Filipina kemudian menggunakan milisi legal untuk membantu aparat militer. Penggunaan milisi secara terus-menerus berakibat meningkatnya tindak kriminal yang dilegalkan karena berada dibawah payung hukum. Aktor-aktor non negara yang memiliki senjata banyak lahir dari Mindanao, bahkan beberapa kelompok memiliki akses ke pasukan khusus. Pejabat lokal sekelas walikota, gubernur, dan pejabat lain dapat dengan mudah menunjuk polisi serta melakukan perekrutan organisasi militer “semi-resmi” baik milisi pro pemerintah maupun milisi ilegal. CAFGU atau Civilian Armed Forces Geographical Unit merupakan milisi resmi yang dibentuk, dilatih, dikendalikan, dan dipersenjatai untuk melawan seluruh kelompok militan di Filipina.

Selanjutnya, Special CAFGU Auxiliaries (SCAA) dan Civilian Volunteer Organisation (CVO) yang merupakan pasukan milisi, dibiayai langsung layaknya militer pada umumnya. CAFGU dianggap paling efektif di Filipina, personilnya

berjumlah 60.000 hingga 80.000 pejuang. Milisi-milisi ini sifatnya defensif untuk melawan kelompok pemberontak. Anggaran pengadaan senjata yang mereka gunakan pada umumnya banyak didanai oleh swasta, elit ekonomi, dan juga pebisnis (Pankhurst, 2025). Oleh sebab itu, prakteknya sering dimanfaatkan untuk kepentingan politik (klan lokal) belaka, dikendalikan oleh elit lokal, hingga diprivatisasi. Fenomena ini berpengaruh terhadap meningkatnya kelompok kekerasan setiap menjelang pemilu di Filipina Selatan (Uesugi, 2022).

### **2.2.3 *Soft Approach***

Pasca pertempuran Marawi adalah momentum penting untuk strategi *soft approach* kontra-terorisme Filipina. *Hard approach* memang mampu menyelesaikan kelompok bersenjata secara langsung, namun tidak untuk jangka panjang. Kelompok ASG justru berkembang dibawah kepemimpinan baru dan memanfaatkan akar permasalahan wilayah untuk memicu perekrutan, kekerasan, dan tindak kriminal. Hal ini menjadi refleksi bahwa pendekatan militer secara terus menerus tidak akan mengarah ke pemusnahan kelompok ASG di Mindanao. Pemerintah membutuhkan pendekatan lain dalam upaya penyelesaian masalah jangka panjang dan strategi *soft approach* kontra-terorisme disini sangat diperlukan. Pada awal 2019, Filipina mulai mengadopsi rencana strategis negara, yakni NAP-P/CVE. Kebijakan strategis ini menekankan pada prioritas kolaborasi lintas sektor yang merefleksikan kebijakan kontra-terorisme Filipina melalui pelibatan *whole of nation*.

*Soft approach* dalam kerangka mekanisme implementasi NAP-P/CVE memuat tujuan yang komprehensif untuk menghadirkan program-program P/CVE

termasuk program reintegrasi mantan militan agar dapat kembali hidup dengan normal dan damai ditengah-tengah masyarakat. Pendekatan ini menekankan kehidupan sosial, baik dari kombatan maupun masyarakat sipil. NAP-P/CVE sangat mengedepankan penerapan *whole of nation*. Penerapan ini tergambar dari pemerintah yang turut menggandeng dan mengintegrasikan berbagai kementerian, baik melalui sektor pendidikan, kebudayaan, agama, kementerian sosial untuk bantuan psikologis kombatan dan non kombatan, serta lembaga pembangunan ekonomi dari pusat hingga lokal.

Selain terintegrasinya lintas sektor dalam skema hirarki P/CVE, implementasi konkret dari kebijakan *soft approach* Filipina yang telah dilakukan sebagai bentuk memerangi ancaman ekstremisme kekerasan yang mengarah pada terorisme secara menyeluruh. **Pertama**, LPEs atau Local Peace Engagements adalah salah satu dari 12 kluster yang menjadi fasilitator perdamaian melalui dialog yang inklusif mulai dari tingkat paling bawah. Tujuan dari program ini adalah untuk mengintegrasikan kembali mantan kombatan ke masyarakat, sebagai respon kebutuhan keamanan bagi para mantan kombatan, dan promosi budaya perdamaian di komunitas yang terdampak konflik serta rentan terhadap konflik. Maka dari itu, fokus LPEs terbagi menjadi 4 (empat) komponen utama, yakni keamanan, membangun kembali kepercayaan, *healing and reconciliation*, dan intervensi sosial-ekonomi (NTF-ELCAC, t.t.).

**Kedua**, BDPs atau Barangay Development Programs adalah gugus tugas nasional untuk kontribusi pembangunan desa. Program ini semakin spesifik dalam mengatasi akar penyebab konflik bersenjata komunis lokal dan menjadi menjadi

program unggulan NTC-ELCAC. Sepanjang tahun 2023-2025, terdapat 2.063 desa yang sebelumnya dibawah pengaruh kelompok bersenjata komunis lokal untuk mendapatkan intervensi pembangunan. Intervensi pembangunan pada program ini mencakup pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, pemberdayaan masyarakat dalam proyek kewirausahaan, dan bantuan pembangunan tempat tinggal (NTF-ELCAC, 2024).

Keberadaan program-program *soft approach* untuk menyelesaikan akar permasalahan teroris di Mindanao turut menandai pergeseran fundamental dalam strategi negara. Isu terorisme tidak lagi dianggap sebagai gangguan keamanan yang harus ditumpas secara fisik saja, melainkan juga sebagai manifestasi dari kegagalan pembangunan dan konflik struktural di Filipina Selatan. Melalui program-program tersebut, pemerintah berupaya merebut kembali legitimasi di wilayah-wilayah yang selama ini menjadi basis dukungan ASG dengan cara menghadirkan negara secara positif. Jika strategi *hard approach* bekerja dengan cara ‘mengeliminasi ancaman’, sedangkan *soft approach* bekerja dengan cara ‘mengeliminasi alasan’ bagi masyarakat dan bahkan mantan militan yang menyerah kepada negara untuk bergabung dengan kelompok ekstremis, yakni dengan memutus rantai kemiskinan dan penyediaan ruang dialog yang inklusif.

**Tabel 2. 4** *Hard Approach Vs Soft Approach*

| <b>Aspek Analisis</b> | <b><i>Hard Approach</i></b>                                                                       | <b><i>Soft Approach</i></b>                                                                              |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tujuan                | Strategi yang menekan dan menetralkan ancaman terorisme secara langsung melalui kekuatan koersif. | Strategi yang menekankan upaya-upaya non-militer dan memfokuskan pada proses pembangunan jangka panjang. |
| Aktor                 | AFP, PNP, NICA, serta                                                                             | Pemerintah sipil,                                                                                        |

|                                     |                                                                      |                                                                                               |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                     | seluruh aparat keamanan negara.                                      | pemerintah lokal, NGO, CSO lokal, Masyarakat, akademisi, tokoh agama, dan mantan militan.     |
| Bentuk Interaksi                    | <i>Security centric</i>                                              | <i>Human security approach</i>                                                                |
| Implikasi terhadap Identitas Negara | Negara diposisikan sebagai aktor yang koersif dan penjaga stabilitas | Negara dikonstruksikan sebagai fasilitator utama dalam pembentukan perdamaian jangka panjang. |

*Source: (diolah oleh penulis)*

Pelibatan penuh antara negara, tokoh agama, pemimpin lokal, dan juga masyarakat dalam implementasi NAP-P/CVE, tidak hanya sekedar memfasilitasi kembalinya mantan militan ke masyarakat, tetapi juga memperbaiki akar positif dalam masyarakat. Intervensi program untuk masyarakat ini juga sekaligus menysar dinamika klan politik dan ketidakpercayaan terhadap otoritas pusat yang seringkali dimanfaatkan oleh milisi-milisi ilegal tidak terkontrol sebagai celah perekrutan. Oleh karena itu, hadirnya NAP-P/CVE sebagai penguatan strategi *soft approach* kontra-terorisme Filipina bukan hanya pelengkap strategi, melainkan juga dalam menjamin stabilitas keamanan yang berkelanjutan untuk negara.

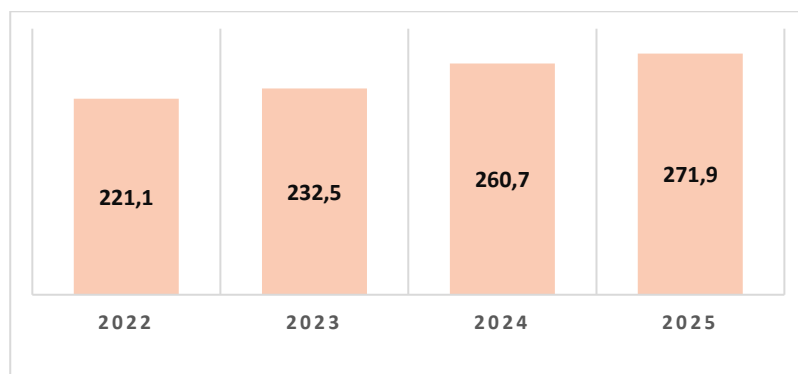
### **2.3 Anggaran Kebijakan Kontra-Terrorisme Filipina**

Pengalokasian dana pemerintah diatur melalui *General Appropriations Act* (GAA) per tahunnya, termasuk untuk kebutuhan kontra-terorisme. Pendanaan untuk implementasi kebijakan *hard approach* kontra-terorisme Filipina bersumber dari dua sektor belanja negara, yakni *Defense sector* dan *Public Order and Safety sectors*. Dalam struktur anggaran nasional, kegiatan kontra-terorisme militer berada di bawah alokasi Department of National Defense (DND). Sedangkan kegiatan



kepolisian, intelijen, serta penegakkan hukum terkait terorisme dianggarkan melalui Department of the Interior and Local Government (DILG). Melalui kerangka ini, anggaran kontra-terorisme Filipina ini bersifat tersebar dan terpadu dalam alokasi untuk pertahanan nasional dan keamanan dalam negeri.

**Gambar 2. 4** Kenaikan Alokasi Anggaran Pertahanan Tahun 2022-2025 dalam Miliar Peso



*Source: (diolah oleh penulis dari berbagai sumber)*

Dekade terakhir, pemerintah Filipina secara konsisten menempatkan sektor pertahanan, terutama militer sebagai penerima porsi anggaran yang signifikan. Berdasarkan publikasi Departement of Budget and Management Philippines, tahun 2022 sebesar P221,1 miliar, 2023 sebanyak P232,5 miliar, dan P260,7 miliar di tahun 2024 (Departement of Budget and Management, 2024). Sementara itu, laporan terbaru menunjukkan bahwa pengalokasian anggaran keamanan Filipina di tahun 2025 mengalami peningkatan sebesar 12,3% dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, sejumlah 271,9 miliar peso. Pendanaan ini berasal dari anggaran nasional yang disahkan menjadi undang-undang oleh Presiden Ferdinand Marcos pada Desember 2024 lalu (Arthur, 2025). Alokasi anggaran ini diprioritaskan untuk modernisasi kekuatan militer pada cabang-cabang militer seperti angkatan darat, angkatan udara, dan angkatan laut dilakukan guna memperkuat kapasitas

keamanan.

Jika dilihat dari tren alokasi anggaran pertahanan 2022-2025, hal ini menggambarkan bahwa pendanaan untuk penanganan terorisme ditempatkan dalam kerangka besar pembangunan kapasitas keamanan negara, bukan sebagai program khusus yang terpisah. Mengingat kebijakan kontra-terorisme Filipina melibatkan banyak elemen, maka anggaran yang digunakan tergantung dari bagaimana Filipina mengalokasikan anggaran nasional untuk hal ini. Diluar alokasi anggaran untuk sektor pertahanan, Filipina juga mengimplementasikan berbagai program *soft approach* kontra-terorismenya. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, *soft approach* nasional Filipina tidak lepas dari penyelesaian akar konflik, maka anggaran yang dialokasikan juga termasuk untuk pengentasan kemiskinan, promosi perdamaian, hingga reintegrasi kombatan.

Anggaran strategi *soft approach* kontra-terorisme Filipina juga menggunakan APBN, namun pengalokasiannya tidak terpusat atau terfragmentasi ke berbagai kementerian/lembaga seperti DILG untuk menjalankan implementasi PCVE, DSDW, OPAPRU, maupun LGUs. Program ‘Normalization Track’ oleh OPAPRU dengan anggaran tahun 2025 sebanyak P7,094 miliar. Anggaran ini diprioritaskan untuk memastikan bahwa 30.000 mantan pemberontak tidak kembali menjadi residivis (Bacelonia, 2024). Kemudian, sebanyak P7,8 miliar anggaran nasional dialokasikan melalui NTC-ELCAC untuk program BDPs (ABS-CBN News, 2024). Pendekatan berbasis sosial ini tentu melibatkan kolaborasi lintas sektor dan membutuhkan anggaran yang tidak sedikit karena inisiatif yang dijalankan sifatnya berkelanjutan. Dikarenakan anggaran negara untuk program ini

relatif kecil dan terfragmentasi, maka keterlibatan mitra pembangunan luar negeri menjadi penting untuk menjembatani celah ini.

Laporan terbaru menunjukkan bahwa melalui pemerintah New Zealand, Filipina mendapatkan donor sebesar P175 juta melalui GCERF untuk memperkuat upaya pencegahan ekstremisme di Filipina. Dana hibah ini difokuskan pada program rehabilitasi berbasis komunitas untuk mantan militan, keluarga yang terdampak, dan masyarakat terdampak kelompok kekerasan (Rocamora, 2025). Melalui GCERF, Filipina memperoleh dukungan anggaran dan dapat menunjang inisiatif-inisiatif perdamaian melalui NGOs/CSOs demi mendukung kebijakan NAP-P/CVE. Contoh lain ada pada ATTAIN Project atau *Accompanying the Transition, Transformation of Conflict, and Advocacy on Social Cohesion in the Normalisation of Bangsamoro* tahun 2020-2022. Inisiatif ini merupakan hasil kerja sama antara Nonviolent Peaceforce (NP) dan Delegation of the European Union to the Philippines dengan 95% anggarannya didanai oleh EU sebesar EUR 4,076,905.47 (European Union, 2022).

Kebutuhan anggaran yang besar untuk implementasi *soft approach* secara menyeluruh dan berkelanjutan menciptakan peluang Filipina untuk menggandeng berbagai mitra luar negeri seperti Australia, Amerika Serikat, dan INGOs. Hal ini penting bagi Filipina untuk terus memperkuat strateginya untuk menciptakan masyarakat tangguh terhadap kelompok ekstrem. Program-program P/CVE Filipina dapat dikatakan sangat didukung oleh banyak mitra asing dan juga swasta. Kebutuhan anggaran yang tidak sedikit dan upaya yang dilakukan pemerintah menciptakan persepsi skala ancaman. Melalui justifikasi anggaran kontra-terorime

dias, Filipina juga dapat mencerminkan kecenderungan negara dalam penggunaan pendekatan untuk mencegah dan menanggulangi ekstremisme berbasis kekerasan.

Bab ini menunjukkan kelompok ekstremisme berbasis kekerasan di Mindanao tidak hanya dipengaruhi oleh faktor keamanan, tetapi juga oleh faktor sosial, ekonomi, budaya, dan politik. Prioritas *hard approach* pada dekade sebelumnya menimbulkan narasi dominasi militeristik dalam kebijakan, yang kemudian mengkonstruksi Filipina sebagai negara yang mengedepankan pendekatan koersif. Pengadopsian NAP-P/CVE menandai adanya legitimasi pergeseran konstruksi kebijakan kontra-terorisme Filipina. Melalui analisis kerangka kebijakan, hasil wawancara, dan data sekunder lainnya, penulis akan menggunakan teori konstruktivisme berbasis identitas yang didukung dengan kerangka DDR untuk membantu menjelaskan bagaimana identitas baru yang dimaknai negara dalam proses reintegrasi turut berkontribusi dalam implementasi penguatan *soft approach*.