

BAB II

Dinamika Konflik Moro dan Upaya Penyelesaiannya

2.1. Melacak Akar Sejarah Konflik Muslim Moro

2.1.1 Sejarah Muslim Moro

Sejak abad ke-14, Suku Moro telah mendiami wilayah selatan Filipina dan menjadi salah satu etnis muslim terbesar di negara tersebut. Mereka diprediksi sebagai keturunan bangsa Arab, Melayu dan India yang kemudian tersebar sampai ke Palawan, barat daya Mindanao, dan Kepulauan Sulu (Britannica, 2018). Moro adalah etnis agama yang multibahasa dan multidialek. Secara linguistik, suku Moro terbagi menjadi 10 subgrup dengan konsentrasi 5% dari keseluruhan penduduk di Filipina. Perhatikan tabel berikut ini.

1.1. Pembagian Subgrup Moro Secara Linguistik

No	Subgrup	Wilayah
1	Maguindanao	Provinsi North Cotabato, Sultan Kudarat, dan Maguindanao
2	Maranao	Provinsi Lanao del Norte dan Lanao del Sur
3	Tausug	Sebagian besar di Jolo Island
4	Samal	Sebagian besar di Kepulauan Sulu
5	Bajau	
6	Yakan	Provinsi Zamboanga del Sur
7	Ilanonthe	Mindanao Selatan
8	Sangir	
9	Melabugnan	Palawan Selatan
10	Jama Mapun	Cagayan Islands

Pembagian Subgrup Moro Secara Linguistik, **Sumber: Britannica, 2018**

<https://www.britannica.com/topic/Moro>

Nama Moro biasanya disepadankan dengan kata 'Moor', istilah yang selalu dipakai oleh pemerintah kolonial ketika itu (Spanyol) untuk menyebut penduduk muslim di wilayah selatan Filipina (Amaliah, 2021). Ketika Spanyol mendarat di Filipina, perlawanan dari penduduk muslim di wilayah selatan Filipina mengingatkan mereka kepada etnis Moor di Semenanjung Iberia dan pantai utara Benua Afrika (Buendia, 2005: 110). Perebutan wilayah

di Iberia terjadi sekitar tahun 711 dan kedatangan Spanyol ke Filipina terjadi pada tahun 1521. Rentang waktu yang cukup jauh, namun kedua target memiliki karakter yang sama. Selain karena sama-sama beragama Islam, mereka juga saling bermusuhan seperti orang Moor. Berdasarkan analogi tersebut, Spanyol kemudian menamakan kelompok muslim di wilayah selatan Filipina sebagai orang Moro atau suku Moro.

Jauh sebelum kedatangan Spanyol, Islam Moro sejatinya sudah terlebih dahulu menduduki wilayah Mindanao dan Kepulauan Sulu. Ketika itu Maguindanao, Sulu, dan Jolo sudah membangun pemukiman mereka di sekitar Pulau Luzon. Meskipun begitu, tidak penting seberapa banyak subgroup yang ada di suku Moro, kelompok minoritas ini tetap senang bertikai dan tidak diberkahi dengan kekuatan politik yang kuat (Saleeby, 1913, hal 5). Secara historis, orang-orang Moro telah melakukan berbagai perlawanan di bawah penjajahan Spanyol, Amerika, dan Jepang.

2.1.2 Kolonial Spanyol

Dengan misi *Gold, Gospel, and Glory* (3G), Ferdinand de Magelland yang mewakili otoritas Spanyol mendarat di Filipina pada tahun 1521 untuk mengawali masa kolonialisme suku Spanyol. Filipina utara bisa mereka kuasai dengan mudah, sedangkan wilayah selatan dijaga ketat oleh suku Moro. Spanyol menghabiskan banyak sumber daya untuk merebut Sulu dan Mindanao. Moro melakukan perlawanan selama 300 tahun (1565-1865) untuk mempertahankan diri, karenanya Spanyol menjuluki mereka sebagai ‘bajak laut’, ‘pengkhianat’, dan ‘orang-orang yang tidak beradab’ untuk menggalang dukungan dan memecah belah warga lokal. Spanyol melakukan banyak penindasan dan paksaan, agar masyarakat Moro mau masuk Kristen dan mendukung kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial.

Setelah kalah dalam perang melawan Amerika, tahun 1898 Spanyol ‘menjual’ wilayah selatan Filipina kepada Amerika dengan imbalan US\$ 20 juta (Apipudin, 2008, hal 109). Setahun pertama masa pemerintahannya, Amerika menunjukkan gelagat yang sangat baik dan membebaskan kegiatan beragama masyarakat selatan. Untuk mempermudah proses manajemen, pemerintah kolonial menyatukan Mindanao dan Sulu menjadi Provinsi Moroland. Meski sempat menerima perlawanan lokal, proses kolonialisme Amerika di wilayah Moro secara tidak langsung telah menstimulus lahirnya kaum-kaum intelektual muslim yang modern dan terdidik. Mereka jugalah yang mencari alternatif untuk mengubah istilah ‘Moro’ yang bertendensi negatif dan mengubahnya menjadi julukan ‘Muslim Filipina’ sebagai alternatif terhadap proses denominasi tersebut (T. McKenna, 1998: 132). Para intelek

ini juga mencetuskan ide untuk mendirikan negara yang berdaulat bagi masyarakat muslim di seluruh Filipina.

2.1.3 Kolonial Amerika Serikat

Tahun 1920-an, para pemimpin muslim dari Mindanao dan Kepulauan Sulu mengajukan permohonan kepada pemerintah kolonial Amerika. Ada dua opsi yang mereka ajukan dalam kongres, yakni dideklarasikan sebagai negara yang berdaulat, atau dibiarkan bergabung dengan pemerintah federal Amerika Serikat (S. K. Tan, 1993). Sejak itu, khalayak sadar jika Moro dari awal sebenarnya tidak memiliki ketertarikan untuk bergabung di bawah kedaulatan Republik Filipina yang baru. Menurut Firmanzah (2017), hal ini bisa saja didasari oleh pemikiran bahwa umat Islam di Filipina sudah datang lebih dulu dari masyarakat Katolik.

Saat kemerdekaan Filipina tercapai pada tahun 1946, suku Moro tidak memiliki kesempatan untuk memerdekakan diri sebagai bangsa yang terpisah. Para politisi muslim kemudian berusaha untuk menyusun citra rakyat yang egaliter di bawah dominasi orang-orang Kristen ketika itu. Beberapa delegasi yang terpilih dari Konstitusi Muslim menyatakan keberatan mereka atas julukan Moro yang selama ini mereka sandang. Menurut Abinales (1998), Alauya Alonto sebagai salah satu delegasi ketika itu menyampaikan interupsi tersebut melalui pidato:

We do not like to be called "Moros" because when we are called "Moros" we feel that we are not considered as part of the Filipino people... So that I would like to request the members of this Convention that we prefer to be called "Mohammedan Filipinos" and not "Moros" because if we are called "Moros" we will be considered as enemies [of the state].

Julukan *Muslim Filipino* ini kembali ditegaskan pada *National Muslim Convention* yang pertama (Muslim Association of the Philippines, 1956, hal 138). Pada perhelatan tersebut, *good citizen* digambarkan sebagai manifestasi dari kehidupan spiritual yang lurus. Di masa itu, selama dua puluh tahun suku Moro berupaya untuk hidup damai dengan seluruh etnis di Filipina. Sebagai agama terbesar di Filipina, agama Katolik justru datang setelah era kolonialisme Spanyol dan Amerika (1521-1949), jauh setelah Islam mendarat di Filipina pada abad ke-10. Islam dibawa oleh saudagar Arab yang sedang melakukan perjalanan dari Borneo ke China, kondisi ini juga didukung oleh regulasi yang ditetapkan Amerika untuk mempermudah migrasi masyarakat non-Islam dari Filipina Utara ke Selatan (1950-1960). (Majul, 1989: 3)

2.1.4 Permasalahan Suku Moro

Sejak tahun 1935 dan seterusnya, pemerintahan Persemakmuran dan Republik Filipina secara berturut-turut memberikan lebih banyak kesempatan dan bantuan kepada para

pemukim dari Utara (McKenna, 2020). Layanan pemerintah yang mereka dapatkan juga lebih sedikit jika dibandingkan layanan yang mereka terima selama masa pemerintah kolonial. Hal ini menunjukkan bahkan pemerintah Filipina melakukan diskriminasi yang masif dan membuat masyarakat muslim Moro berubah menjadi minoritas di wilayah mereka sendiri. Karena keadaan masyarakat Muslim di Filipina di bagian Selatan yaitu di Sulu dan Mindanao tidak mengalami perubahan signifikan yang mengarah pada kestabilan kondisi sosial budaya dan politik di Filipina. Suku Moro yang merupakan penduduk minoritas yang beragama Islam merasakan bahwa tidak ada usaha dari pemerintah Filipina untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat muslim di Filipina, umat Muslim di Filipina yang selalu saja terpinggirkan sejak proses Kristenisasi pada tahun 1940, karena memang identifikasi dan kesadaran etnik yang terjadi karena pembagian komunitas-komunitas muslim secara geografis, tampaknya sangat kuat. Namun, meskipun terdapat variasi dan perbedaan itu, terdapat perasaan persaudaraan keagamaan terutama ketika menghadapi persoalan yang sama. Seperti konflik masa pra-kemerdekaan ditandai dengan masa peralihan kekuasaan dari penjajah Amerika ke pemerintah Kristen Filipina di Utara, untuk menggabungkan ekonomi Moroland ke dalam sistem kapitalis, diberlakukanlah hukum-hukum tanah warisan jajahan AS yang sangat kapitalistis seperti salah satunya *land Registration Act* No.496 yang menyatakan keharusan pendaftaran tanah dalam bentuk tertulis, ditandatangani dan dibawah sumpah. Pada intinya ketentuan tentang hukum tanah ini merupakan legalisasi penyitaan tanah-tanah kaum Muslimin (tanah adat) oleh pemerintah kolonial AS dan pemerintah Filipina di Utara yang menguntungkan para kapitalis (Majul, 1989, hal. 9).

Pergulatan politik dan konflik kembali muncul di rentang tahun 1960-1970 M. Pertikaian secara umum dilandasi oleh sikap tidak menyenangkan dan diskriminatif yang ditunjukkan oleh kelompok minoritas yang ada di Filipina. Otoritas setempat lebih mengakui masyarakat yang beragama Kristen, sedangkan umat muslim Filipina lebih banyak ditelantarkan sehingga harus hidup dalam lingkaran setan kemiskinan. Bagi orang Moro, Islam merupakan identitas nasionalnya, bukan hanya agama yang telah menyatukan orang-orang muslim. Kesulitan ekonomi dan kerasnya hidup yang dialami kaum muslim di wilayah Selatan membuat mereka merasa mendapat ikatan nasib yang sama. Kebijakan untuk menempatkan orang-orang Kristen di Mindanao beberapa dekade lalu, sejak berakhirnya PD II membuat keseimbangan tradisional di wilayah itu terganggu, dan merugikan masyarakat muslim. Masuknya modal dan teknologi secara besar-besaran ke wilayah Mindanao di berbagai kegiatan ekonomi, yang dalam beberapa kasus mengakibatkan tersingkirnya masyarakat muslim dari tempat tinggal tradisional mereka, sangat tidak menguntungkan masyarakat muslim tersebut.

Di Asia Tenggara, konflik serupa juga menyeret kelompok muslim Rohingya di Myanmar dan Muslim Pattani di negara Thailand. Munculnya para intelektual baru dan kontra-elit di kalangan umat Islam Moro menghidupkan kembali gerakan kemerdekaan tahun 1920-an, yang sempat terhenti oleh kemerdekaan Filipina tahun 1946 (Buendia, 2005: 114). Berbeda dengan perjuangan umat Islam Moro di era kolonial, gerakan-gerakan melawan pemerintah Filipina saat ini lebih terorganisir di bawah panji-panji khusus seperti Front Pembebasan Nasional Moro (MNLF), Front Pembebasan Islam Moro (MILF), dan kelompok Abu Sayyaf yang terkenal sangat kejam (David, 2003, hal 30).

Di era pemerintahan Ferdinan Marcos (1965-1986), masyarakat Moro kerap mendapat tekanan di segala sektor. Teror dilakukan dengan menebar ketakutan, pengusiran warga, penghancuran properti, pembunuhan, dan perampasan hak milik atas tanah-tanah rakyat (Ibrahim & Saleh, 2014: 1071-1072). Marcos memiliki misi untuk memusnahkan umat muslim di Filipina. Ia mendapat dukungan dari umat Kristen, yahudi, bahkan Amerika Serikat. Marcos juga memberi akses penuh agar orang-orang Kristen bisa membangun rumah di atas lahan-lahan milik kaum muslim Moro. Dalam panggung politik di Filipina, saingan utama Presiden Marcos setelah dia menjabat sebagai presiden adalah Senator Benigno S. Aquino merupakan pemimpin kelompok oposisi yang memiliki karier yang mengagumkan, namun kecerdasan yang dimiliki oleh Benigno tersebut justru menjadi ancaman serta penghalang bagi Ferdinand Marcos untuk tetap memimpin Filipina.

Sejak Ferdinand Marcos memegang jabatan sebagai presiden Filipina tahun 1965, telah terjadi berbagai penyimpangan dan kecurangan dalam pemerintahannya. Beberapa kebijaksanaan yang dijalankan Marcos telah mengundang protes dan kritik dari berbagai pihak. Para pengamat politik Filipina menilai, banyak produk-produk politik presiden Marcos dalam menjalankan kekuasaannya bertentangan dengan konstitusi. Hal ini mendorong partai-partai oposisi di negeri itu menggalang persatuan guna melancarkan suatu gerakan perlawanan yang semakin tajam. Bersamaan dengan aksi-aksi oposisi yang dilancarkan secara konstitusional untuk mengakhiri era pemerintahan Marcos, kaum gerilya komunis semakin meningkatkan kegiatan bersenjata, begitu pula kaum separatis Moro yang ingin membentuk negara sendiri di Filipina Selatan, karena salah satunya pemerintah pusat memandang suku Moro hanya sebelah mata tanpa melihat hak dan kedudukannya, dan sebaliknya juga pemerintah pusat tidak senang terhadap gerakan tersebut. Sejak jaman kekuasaan Spanyol daerah Filipina Selatan itu memang kurang diperhatikan. Hal ini disebabkan, karena pada jaman kolonial Spanyol daerah Filipina Selatan itu tidak aman. Dengan demikian jelaslah bahwa pada jaman penjajahan, tujuan gerakan Moro ini pada

mulanya juga merupakan gerakan penuntut adanya suatu kebebasan dari penetrasi Spanyol. Mereka ingin tetap hidup merdeka, bebas melakukan ibadat dan tatacara sesuai dengan agama mereka.

Masyarakat Moro sebenarnya sudah melayangkan nota protes dan penolakan, namun tidak pernah dihiraukan oleh otoritas setempat. Tahun 1968, Pembantaian Jabidah terjadi. Kejadian ini disinyalir sebagai pemantik utama yang menggerakkan kegiatan separatis masyarakat muslim Moro terhadap pemerintah Filipina. Peristiwa Corregidor yang juga dikenal dengan Operasi Jabidah atau Pembantaian Jabidah, terjadi pada tanggal 18 Maret 1968 di Pulau Corregidor (Karupiah & Tze Ken, 2019, hal 109). Jabidah sendiri dikenal sebagai kelompok pejuang yang dibentuk untuk merebut wilayah Sabah dari Malaysia, prajuritnya berasal dari Kesultanan Basilan, Tawi-Tawi, dan Sulu.

Para pemuda muslim itu direkrut dan dilatih pemerintah untuk menjadi prajurit angkatan darat dan menjaga wilayah selatan negara Filipina. Dalam prosesnya, modus pemerintah Filipina terbongkar. Mereka ternyata sudah sejak awal disiapkan untuk melakukan operasi perebutan Sabah dengan kode Operasi Merdeka. Operasi itu gagal dan Marcos dianggap bertanggung jawab atas kematian ±200 orang pemuda Moro yang dieksekusi pada hari itu. Tragedi Jabidah mendorong kelahiran *Mindanao Independence Movement* (MIM) yang dipimpin oleh Datu Utdog Matalam, Gubernur Provinsi Cotabato sebagai provinsi terbesar di Filipina ketika itu. Seruan Matalam untuk "pemisahan diri" juga dimotori oleh kekerasan politik di Cotabato yang melibatkan bentrokan antara umat Muslim-Kristen di Mindanao. Namun, dia melepaskan gagasan pemisahan diri segera setelah Presiden Marcos mengooptasi dia dan kemudian menjadi Penasihat Presiden untuk Urusan Muslim.

Politisi dan pemimpin Muslim lainnya berkoalisi untuk meneruskan perjuangan Matalam. Salah satu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Filipina, Raschid Lucman kemudian mendirikan *Suku Moro Liberation Organisation* (BMLO) pada tahun 1971. Berdasarkan ketidaksukaan masyarakat terhadap kata 'Moro' (Jubair, 1999), tahun 1984 organisasi kemudian bertransformasi menjadi *Bangsa Muslimin Islamic Liberation Organisation* (BMILO). Kelompok ini terdiri dari kelompok etnis Maranao dan dianggap sebagai sebagai organisasi payung dari semua pasukan pembebasan Muslim di Filipina (Canoy, 1980: 27).

BMILO melakukan konfrontasi bersenjata yang berlarut-larut seperti perang gerilya, berusaha untuk mendesak Filipina agar pembentukan negara muslim bisa dilakukan secepat yang mereka bisa. Para pemimpin BMILO berusaha untuk bernegosiasi dengan Marcos, namun eksistensi BMILO ternyata tidak lebih baik dari MIM. Sebagai angkatan pertama yang dijuluki "Top 90," Nur Misuari dan Salamat Hasyim bersama beberapa intelektual muda

BMILO kemudian mendirikan *Moro National Liberation Front* (MNLF). Kesadaran Misuari juga disulut oleh tindakan sewenang-sewenang dari pemerintah Filipina ketika ia menjadi tokoh dalam demonstrasi-demonstrasi menentang tragedi Jabidah (Alchaidar, 1999: 39). Kelompok Jabidah didominasi oleh Tausug dan Sama dari Sulu dan Tawi-Tawi, karenanya sebagai salah satu warga keturunan Tausug, Misuari memiliki kewajiban untuk membela para korban dalam tragedi Jabidah.

Misuari berupaya untuk merenggut kemerdekaan bagi umat muslim di Filipina. Namun jika tidak memungkinkan, setidaknya Masyarakat Muslim Moro memiliki kewenangan atau otonomi khusus di wilayah Filipina Selatan. *Moro National Liberation Front* (MNLF) dideklarasikan sebagai kelompok bersenjata yang diorganisasi secara baik dari segi militer dan manajemen. Misuari tidak lagi meletakkan etnis dan agama sebagai landasan utama. Tujuan utamanya adalah untuk merebut kembali suku Moro, tanah air umat Islam, yang telah "dianeksasi secara tidak adil oleh negara Filipina."

Misuari menyerukan kepada saudara-saudaranya untuk meninggalkan identitas mereka sebagai Muslim Filipina, dan menyatakan identitas dan kebangsaan mereka sebagai "Moro". Sebuah reinkarnasi dari identitas pra-kolonial sebagai keturunan dari orang-orang yang tidak tertindas. Semua bahasan ini kemudian dimuat dalam bulletin perdama MNLF, *Mahardika*, untuk disebar luaskan kepada seluruh umat muslim di Negara Filipina. Melalui redefinisi Moro ini, Misuari berhasil mengembalikan kepercayaan diri masyarakat Moro dan memimpin ribuan anggota selama 30 tahun. Tahun 1990-an, MILF berhasil menggalang 120.000 pejuang (80% bersenjata) dan 300.000 milisi yang siap digerakkan kapan pun dan dimana pun. Sejak MNLF didirikan, ada puluhan organisasi baru dan pecahan yang bergerak secara parsial dengan misi dan tipe-tipe sejenis.

Merasa kecewa karena MILF bekerja sama dengan pemerintah Filipina, pada tahun 1984, Hashim (salah satu komite terhormat MILF) kemudian mendirikan New MNLF atau *Moro Islamic Liberation Front* (MILF). MILF terpecah lagi jadi ARMM (*The Autonomous Region in Muslim Mindanao*) pada tanggal 1 Agustus 1989. Dua tahun kemudian, perpecahan kembali terjadi dengan pembentukan Kelompok Abu Sayyaf.

2.1.5 Gerakan Moro dan Kelompok Abu Sayyaf

Kelompok Abu Sayyaf dikenal sebagai *sword bearer*, atau kelompok ASG yang dibentuk oleh Abdurajak Janjalani. Janjalani memiliki pola pikir yang lebih radikal daripada Hashim. Ia pernah menerima pelatihan militer di Libya dan bertempur dalam perang Afghanistan 1979-1989 melawan invasi Rusia (Buendia, 2005: 117). Kekuasaan ASG kemudian diserahkan kepada Khadaffy Janjalani setelah Abdurajak terbunuh di tangan polisi

dalam sebuah pertempuran pada tahun 1998 silam. ASG mengusung *jihad fisabilillah*, dengan pembentukan pemerintahan islam yang murni.

Misi utama ASG adalah untuk menciptakan pemerintah islam yang damai, adil, dan makmur. Pemerintah yang mampu melindungi setiap muslim warga dari kekerasan, ketidakadilan, dan penindasan (S. Tan, 2000). Kelompok ini didominasi oleh para pemuda dari etnis Tausug dan Santa, dengan 300-1000 gerilyawan bersenjata dan 400 postur persediaan senjata api. Meski memiliki cita-cita yang mulia, kelompok Abu Sayyaf tidak segan-segan untuk membunuh, merampok, memegang kepala, dan melakukan tindakan keji lainnya untuk mencapai tujuan mereka. Baru-baru ini, targetnya semakin acak. Tidak peduli umat islam atau bukan, yang (menurut mereka) 'bersalah' akan diberi hukuman yang setimpal.

MNLF didikan Hashim secara diam-diam telah menyokong bala bantuan terhadap pasukan aksi militer AFP (*The Armed Forces of the Philippines*). Sedangkan MILF melabeli kelompok Abu Sayyaf sebagai kumpulan bandit yang hanya mencemarkan nama baik Islam. Karena tujuan awalnya berjuang untuk masyarakat islam di Filipina akan tetapi Abu Sayyaf juga terjebak dalam gerakan terorismenya yang menguntungkan dan mendapatkan uang hasil dari pemerasan, sehingga pada akhirnya dapat membeli dan memiliki senjata sebagai satu-satunya kelompok bersenjata yang tersisa. MILF dianggap gagal untuk merebut kemerdekaan dari Filipina. Kelompok Abu Sayyaf lalu berinisiatif untuk mengambil 'tugas' tersebut, karena identic dengan kekerasan, pemerintah AS dan Filipina akhirnya mengklasifikasikan ASG sebagai "organisasi teroris" dan menerapkan kebijakan *search and destroy* terhadap kelompok tersebut.

Sebelum kesepakatan damai antara pemerintah Filipina dan MNLF tahun 1996, setahun sebelumnya fraksi ketiga dibentuk. Mereka dikenal sebagai *National Islamic Command Council* (NICC). Di bawah kuasa Melham Alam (mantan kepala staf Misuari), NICC mengklaim memiliki hampir 90% dari 20.000-25.000 pasukan awal MNLF. Perkiraan yang sangat jauh dari estimasi yang sudah diproyeksikan militer Filipina (AFP). Maret 2000, dalam sebuah konferensi pers mereka mengungkapkan jika perang gerilya melawan GRP (*Government of Republic Philipina*) akan tetap berlanjut. NICC kemudian mengumumkan pendidikan bangsa Islam yang merdeka dan menuduh Misuari sebagai kolaborator negara Kristen dan pengkhianat bagi perjuangan Bangsamoro.

Kelompok Abu Sayyaf (ASG) memiliki kemiripan pola dengan organisasi NICC ini, mereka selalu mengedepankan *mutual destruction* untuk mendirikan negara Islam yang merdeka. Maka dari itu, beberapa ahli berpendapat jika dua organisasi ini bisa jadi tergabung

dalam gerakan kolektif dan menyamar secara parsial untuk bergerak di bawah panji yang berbeda. Seperti kelompok Abu Sayyaf, mereka tidak pandang bulu dan berani menumpas seluruh umat muslim dan Kristen yang dianggap menghalang-halangi tujuan mereka. Kelompok Abu Sayyaf bersifat radikal, dan memiliki basis kekuatan di dalam hutan.

Nama Abu Sayyaf diadopsi dari Bahasa Arab, *Abu* yang diartikan ‘pemegang’ dan *Sayyaf* atau ‘pedang’. Para anggota kelompok abu sayyaf pada umumnya pernah dilatih di kamp-kamp militer, baik di hutan-hutan sebagai wilayah basis persembunyian mereka di wilayah Selatan Filipina bahkan sampai ke Afganistan (Ghofur, 2016: 185). Selain meresahkan penduduk Filipina, kelompok ini juga telah menyebar ketakutan ke beberapa negara di sekitarnya. Kelompok Abu Sayyaf bahkan melakukan perompakan di Perairan Sulu (Sulawesi) dan mengancam keamanan maritim negara Indonesia. Mereka tidak segan-segan untuk menculik warga sipil untuk mendapat tebusan (Kamilan, 2011). Pemimpin Abu Sayyaf memiliki hubungan yang erat dengan jaringan fundamentalis islam dari berbagai negara, mereka juga disinyalir sebagai kolega jauh Al-Qaeda. Tujuan mereka hanya satu, yakni mendirikan MIS atau *Islam Mindanao Islamic State*.

Kelompok Abu Sayyaf dikenal sebagai *Al Harakat Al Islamiyyah*, mereka memiliki empat dasar kebenaran yang dideklarasikan Abdurajak Janjalani pada tahun 1993-1994 M. *Pertama*, Abu Sayyaf bukan fraksi baru namun fraksi yang akan menjembatani gerakan MNLF dan MILF. *Kedua*, tindakan kekerasan dianggap sebagai advokasi yang paling efektif untuk menurunkan penindasan. *Ketiga*, mendirikan negara islam yang bisa mengakomodasi kepentingan umat-umat non-islam yang berada di wilayahnya. *Keempat*, tindakan represif yang mengganggu perdamaian boleh dilakukan untuk mencapai tujuan yang benar.

Tahun 2014, ASG mendeklarasikan sebageian bagian dari *Islamic State of Iraq and Syiria* (ISIS). Abdurajak Janjalani juga diduga mendapat sokongan dana dari Osama bin Laden, dan masuk jajaran satu dari 48 orang yang termasuk ke dalam *Executive Council of the Islamic International Brigade*, orang-orang inti yang akan membentuk jaringan internasional Al-Qaeda ke depannya. Dokumen intelijen dari Philippine National Police (PNP) menunjukkan bahwa aktor intelektual dari pengeboman World Trade Center 1993, Ramzi Yousef, mendukung gagasan pembentukan kelompok Abu Sayyaf yang dapat berguna sebagai kontak sel dan jaringan kelompok Al-Qaeda di Filipina. Ramzi Yousef, instruktur pelatihan perakitan bom di kamp Khost Afghanistan, kemudian melakukan perjalanan bersama Abdurajak Janjalani di Filipina dari Desember 1991 sampai Mei 1992 atas permintaan Osama bin Laden untuk memberikan pelatihan pembuatan bom terhadap anggota Abu Sayyaf di kamp militer mereka di kepulauan Basilan (Wibisono, 2014: 121).

Abu Sayyaf menargetkan para pemuda yang membelot dari MNLF dan bergerak dalam kelompok berskala kecil (awalnya hanya 500 orang). Secara kuantitas memang kalah telak, namun pergerakan masif yang mereka lakukan bisa menggoyahkan kestabilan pemerintahan Filipina yang sah. Mereka menganggap *jihad* dan *qishas* adalah alasan yang kuat untuk melegalkan segala tindakan koersif yang dilakukan, karenanya mereka mendapat julukan lain sebagai kelompok teroris, pemberontak/insurgensi, bajak laut, atau bandit laut (Arifin et al., 2018, hal 39-66).

Basis kekuatan Kelompok Abu Sayyaf teletak di Basilan, Mindanao, Sulu, dan Jolo. Beberapa tindakan kriminalitas yang pernah mereka lakukan diantaranya adalah (1) penangkapan Charles Walton (1993), seorang ahli Bahasa USA yang bertugas di *Summer Institute of Linguistic*; (2) penculikan tiga biarawati dan satu pendeta spanyol (1994) yang diserang secara parsial; (3) penangkapan seorang warga Malaysia dan Taiwan, serta dua orang warga Hong Kong (1998) di Basilan; (4) penculikan 21 wisatawan dan pekerja resort Malaysia (2000); (5) pembajakan kapal Tugboat Brahma yang turut mengangkut 10 WNI sebagai anak buah kapal (2016); dan beberapa kejahatan lain di dalam dan luar negeri.

Pada November 2001, *Council of 15* sebagai fraksi keempat MNLF muncul tujuh bulan sebelum pemilihan ARMM. Gerakan ini dirancang oleh pra pemimpin senior di MNLF. Ketika Misuari 'dipaksa pensiun' dengan menggeser perannya sebagai ketua emeritus karena dianggap tidak memiliki kapabilitas yang kuat untuk menjaga marwah pergerakan MNLF. Pada 29 April 2001, Dewan 15 menyatakan dirinya sebagai komite pusat MNLF yang resmi. GRP mengakui eksistensi mereka dan mengundangnya dalam Pertemuan Puncak ke-10 Organisasi Kerjasama Islam (OKI) pada tanggal 15 Oktober 2003 silam.

Misuari dilengserkan juga dari posisinya sebagai Gubernur ARMM dan Ketua *Southern Philippines Council for Peace and Development* (SPCPD) yang sudah dikuasainya selama lima tahun terakhir (1996-2001). *Sudah jatuh tertimpa tangga*, Misuari ditahan atas perkara korupsi dan penghasutan. Dewan 15 kemudian menunjuk Parouk Hussin (mantan Ketua Komite Urusan Luar Negeri Misuari) dan salah satu pemimpin "Dewan", sebagai gubernur regional yang baru pada November 2001. Kepemimpinan mereka juga dilindungi oleh Undang-Undang Organik ARMM yang baru (Undang-undang Republik 9054) yang telah disahkan pada tanggal 7 Februari 2001. Fragmen MNLF kelima kemudian muncul sebagai 'pemberontak MNLF' di bawah panji *Misuari Breakaway Group* (MBG). Mereka menolak semua tindakan integratif yang sudah dilakukan oleh Misuari untuk mendamaikan kepentingan GRP-MNLF sejak tahun 1996 silam.

Selama rangkaian kasus perpecahan ini, secara politik dan faktual Bangsamoro kemudian terpecah menjadi beberapa fraksi. Tujuan awal mereka hanya untuk mendirikan pemerintah atau negara islam di Negara Filipina. Namun pada praktiknya, metode dan pendekatan yang mereka gunakan terhadap GRP seringkali berbeda bahkan berseberangan. Mereka seakan kehilangan visi untuk mendefinisikan identitas dan persatuan yang utuh dari Bangsamoro. Dari MIM Matalam hingga MILF Hashim, minoritas Muslim merasa sulit untuk bersatu di bawah satu panji yang sama. Akibatnya proses transformasi etnis Moro menjadi sebuah bangsa berjalan dengan lambat dan terjadi krisis identitas *self-definition* di seluruh kelompok (Buendia, 2005: 118).

Resolusi konflik di Moro sangat sulit terjadi karena perbedaan-perbedaan yang ada, serta kemauan untuk menyelesaikan konflik yang minim dari kedua belah pihak. Kompromi sering kali tidak terjadi karena tidak ada pihak yang mau mengalah. Untuk itu, perlu dibuat sebuah langkah-langkah khusus agar resolusi dan damai positif bisa tercapai. Konflik Moro bisa diselesaikan dengan kehadiran mediator yang berperan sebagai perencana konstruktif yang netral dan umum. Selama empat dekade pemerintah Filipina melakukan beragam upaya terkait dengan konflik separatisme yang terjadi dengan komunitas umat Muslim di Filipina Selatan.

Desember 2006 negosiator GRP membuat proposal kepada MILF dengan mengangkat isu mengenai keinginan untuk 'menentukan nasib sendiri.' Istilah ini digunakan untuk menarik simpati Bangsamoro untuk turut serta dalam perundingan. Selama beberapa dekade, para pelaku GRP telah menolak untuk menggunakan istilah penentuan nasib sendiri dalam membahas opsi kebijakan untuk Moro. Prinsip utamanya adalah mengakomodasi tuntutan MILF secara maksimal tanpa mengorbankan kedaulatan dan integritas wilayah Filipina. Tawaran baru pemerintah pada dasarnya tidak sesuai dengan masa lalu dan tidak akan bergantung pada 'proses konstitusional.' Dalam kerangka kerja baru, perjanjian damai GRP-MILF akan mengatur hukum agar Filipina menjadi tanah air yang patut diperjuangkan masyarakat muslim Moro.

Pembesaran ARMM dan pembentukan otonomi Moro menjadi salah satu alternative yang pas. Menurut (Tuminez & Tuminez, 2018, hal 77-91), beberapa consensus yang ingin dicapai diantaranya mengenai perluasan wilayah Moro; pembentukan aparat pemerintahan yang mandiri; penyusunan piagam oleh Moros; memperkuat kekuatan perpajakan Moro; memisahkan pasukan keamanan internal Moro; referendum potensial untuk menentukan status politik terakhir suku Moros kira-kira dua puluh tahun setelah perjanjian perdamaian baru ditandatangani; hak untuk mengeksploitasi sumber daya alam di wilayah Moro; dan hak

atas perkembangan sosial dan budaya. Pemerintahan Moro di masa depan akan diberikan kekuasaan penuh kecuali dalam urusan luar negeri, pertahanan, dan pencetakan uang. Pada Oktober 2012, pemerintah Filipina dan perwakilan gerakan separatis MILF kembali menandatangani sebuah perjanjian damai untuk mengakhiri konflik selama empat dekade tersebut.

2.2. Respon Internasional atas Konflik Moro

Konflik Moro yang bertempat di Filipina Selatan tidak bisa dipisahkan dari rentang kesejarahan panjang kolonialisme yang menekuk Filipina. Penaklukan Spanyol yang diiringi dengan penyebaran agama dan peperangan ke Filipina Selatan menandai kebencian awal muncul di dalam suku Moro, penghuni pribumi wilayah ini (Kamilan, 2011, hal 1-13). Kondisi kebencian ini semakin memuncak ketika Amerika Serikat, sebagai penjajah baru, tidak mengindahkan sikap Kesultanan Moro yang menginginkan untuk dipisahkan dari proyek kemerdekaan Filipina. Amerika menghiraukan proses konsultasi terhadap suku Moro, yang berarti melupakan proses transisi kemerdekaan yang seharusnya mengedepankan kepentingan semua pihak. Hal ini berimplikasi pada saat Filipina merdeka, ia masih mengandung runyamnya permasalahan konflik yang sama. Setidaknya per tahun 2014, ada 120.000 korban jiwa atas konflik yang terjadi bertahun-tahun itu (Herbolzheimer, 2015 , hal 1-2).

Dengan adanya fakta ini, banyak muncul inisiasi-inisiasi internasional untuk menyelesaikan konflik berkepanjangan tersebut. Berikut adalah beberapa inisiasi yang dilakukan oleh aktor-aktor internasional dalam penciptaan perdamaian di Filipina Selatan:

2.2.1. Amerika Serikat

Salah satu negara yang melakukan inisiasi ini adalah Amerika Serikat, negara yang memiliki sejarah panjang dengan Filipina. Alasan keterlibatan Amerika Serikat dalam konflik ini terkait dengan kebijakan keamanannya yang berusaha memberantas terorisme. Ini didasari pada tragedi 9/11 yang menimpa Amerika pada tahun 2001 dan berhasil mengubah arah kebijakan luar negeri negara ini menjadi “Global War on Terror”. Walaupun terkesan akan menggunakan pendekatan militeristik, keterlibatan Amerika di konflik Moro justru berusaha untuk menciptakan perjanjian damai antara kedua belah pihak. Amerika sendiri akan menyediakan *development assistance*

apabila perjanjian damai dapat dicapai. Lebih dari itu, Amerika juga akan mengambil peran dalam pembentukan pasukan penjaga perdamaian multinasional untuk memastikan baik dari pihak pemerintah Filipina dan *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) untuk patuh pada perjanjian perdamaian komprehensif di masa depan (Caculitan, 2005).

Ikhtiar Amerika Serikat untuk terlibat dalam proses perdamaian di Filipina Selatan lebih menasar pada pengeliminasian eksistensi kelompok teroris seperti Jamaah Islamiyah dan Abu Sayyaf. Amerika percaya bahwa dengan mendamaikan konflik di Filipina Selatan, hal ini akan mencegah Mindanao menjadi tempat subur tumbuhnya teroris. Perdamaian yang tercipta juga memungkinkan untuk mengurangi militansi gerakan Islam di Asia Tenggara di mana MILF memiliki peran yang cukup sentral.

Kebijakan Global War on Terror Amerika Serikat membuat negara ini memiliki kedekatan yang lebih dengan Filipina dalam konteks kerjasama keamanan. Pasca 9/11 Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo menawarkan Amerika untuk menggunakan pelabuhan dan bandara. Fasilitas-fasilitas ini ditujukan untuk pengisian bahan bakar armada pertahanan Amerika dalam melakukan Global War on Terror. Tawaran ini direspon positif oleh Amerika Serikat dengan memberikan *military assistance* kepada Filipina sebesar 92 juta dollar pada tahun 2001. Tidak hanya itu, Amerika juga memberikan 55 juta dollar untuk bantuan ekonomi kepada muslim Mindanao pada tahun 2001 dan 2002. Walaupun begitu, setelah beberapa kali aksi pemboman di berbagai kota di Mindanao, Amerika dan pemerintah Filipina kemudian memasukkan MILF sebagai bagian dari terorisme yang padahal sebelumnya hanyalah aksi aspirasi atas kemerdekaan semata. MILF sendiri mengakui bahwa aksi terorisme merupakan salah satu instrumen politiknya namun menampik bahwa mereka memiliki hubungan dengan beberapa organisasi teroris di Mindanao.

Selain karena pertimbangan kepentingan nasional Amerika sendiri, negara ini bergabung dalam perumusan perdamaian di Filipina karena diminta oleh Filipina dan MILF sendiri. Pada tahun 2003 baik pemerintah Filipina dan MILF mengirimkan surat resmi terkait dengan keinginan mereka atas kehadiran Amerika dalam proses perdamaian. Presiden Arroyo meminta bantuan Presiden Bush ketika melakukan kunjungan kenegaraan ke Amerika. Sedangkan dari pihak MILF, Salamat Hashim menulis surat kepada Presiden Bush terkait kesalahan Amerika yang memasukkan Mindanao dalam peta kemerdekaan Filipina pada tahun 1946. Amerika Serikat

kemudian memberikan respons pada Juni 2003 terkait *peace process assistance*. Adapun poin-poin yang digaribawahi dari kebijakan Amerika adalah: (1) komitmen Amerika dalam keutuhan wilayah Filipina; (2) kekerasan yang dilakukan pihak muslim di Filipina Selatan perlu untuk diberikan perhatian; (3) keinginan Amerika untuk mengakhiri kekerasan dan memberikan pendampingan kepada Filipina dalam melacak akar masalah konflik; (4) Perhatian Amerika atas jaringan terorisme yang berkaitan dengan MILF; (5) kesiapan untuk membantu secara politis ataupun material dalam penciptaan perdamaian antara pemerintah Filipina dan MILF; (6) pengakuan dan Kerjasama dengan pemerintah Malaysia sebagai fasilitator pihak ketiga dalam resolusi konflik; (7) mendukung U.S. Institute of Peace sebagai mekanisme penciptaan perdamaian dan berkoordinasi dengan Malaysia. Semua poin ini menunjukkan bahwa Amerika tidak berintensi untuk membantu MILF dalam mencapai kemerdekaannya, namun hanya penciptaan perdamaian antara pihak-pihak yang berkonflik (Caculitan, 2005).

Keterlibatan Amerika dalam menyelesaikan konflik di Filipina Selatan ini juga dapat dilihat dari akar sejarah panjang negara ini dengan Filipina. Sebagai bekas jajahan Amerika Serikat, Filipina memiliki kaitan demografi yang erat dengan negara itu. Setidaknya ada 2 juta orang-orang keturunan Filipina di Amerika Serikat, dan ada 130.000 keturunan Amerika di Filipina saat ini. Fakta ini memberikan gambaran yang jelas bahwa bagaimanapun juga, Amerika tetap memiliki keterkaitan yang cukup primordial dengan Filipina dan hal ini berhasil mempengaruhi keputusan Amerika Serikat untuk bergabung ke dalam proses penciptaan perdamaian. Lagi pula, dalam hal ekonomi, perdagangan Amerika dan Filipina pada tahun 2004 mencapai 16,2 milyar dollar. Sebanyak 16% impor Filipina berasal dari Amerika Serikat, dan sebanyak 18% ekspor Filipina menuju Amerika Serikat.

Amerika Serikat sendiri setidaknya memiliki dua institusi yang telah bekerja lama dalam proses perdamaian dalam dunia internasional. Dua institusi ini adalah U.S. Institute of Peace (USIP), dan U.S. Agency for International Development (USAID). USIP bertanggungjawab dalam memonitoring dan mendukung proses perdamaian di Filipina setelah permintaan Presiden Arroyo kepada Presiden Bush disampaikan pada tahun 2003. Semenjak itu, terutama ketika pertengahan tahun 2003, USIP berperan aktif sebagai fasilitator yang bergerak di akar rumput dalam penciptaan perdamaian antara pemerintah Filipina dan MILF. Institusi ini membuat penelitian yang mendalam untuk menyelesaikan konflik berkepanjangan tersebut

(Caculitan, 2005). Penelitian dilakukan dengan maksud menemukan berbagai cara dan instrumen untuk selanjutnya dijadikan sebagai solusi atas konflik yang ada. Institusi ini juga secara komprehensif melakukan koordinasi dengan organisasi-organisasi sipil di Mindanao termasuk media, untuk menghasilkan dukungan massa untuk proses perdamaian. USIP juga berkomitmen untuk memberikan *post-conflict assistance* dalam hal pembangunan kapasitas sosial dan ekonomi di Mindanao, apabila perjanjian dapat tercapai. USIP sendiri menawarkan 30 juta dollar untuk hal ini.

Di samping USIP, USAID juga memberikan kontribusi penting dalam proses perdamaian. USAID sendiri membantu dalam peningkatan ekonomi di kawasan konflik, terutama bagi para anggota Moro National Liberation Front (MNLF). USAID membantu dalam pembuatan peternakan skala kecil bagi para pemberontak untuk meningkatkan kualitas hidup mereka. USAID berperan dalam menyelenggarakan pinjaman skala kecil, yang disediakan oleh 97 bank lokal. Setidaknya 8000 orang mendapatkan manfaat atas program ini. Pada tahun 2004, USAID juga memberikan hibah sebesar 50 juta dollar untuk pengembangan proyek-proyek di area konflik. Ini tidak termasuk dengan bantuan 20 juta dollar untuk reintegrasi MILF ke dalam kedaulatan Filipina (OCHA, 2004).

2.2.2. Malaysia

Dari penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa Malaysia merupakan aktor yang sangat penting di dalam implementasi penciptaan perdamaian di Filipina Selatan. Hal ini didapat dari fakta bahwa Amerika Serikat dalam implementasi keterlibatannya di konflik Filipina Selatan turut melibatkan Malaysia, terutama dalam kebijakannya yang disahkan pada Juni 2003 tentang *peace process assistance*.

Walaupun Malaysia dirasa memiliki peranan penting di dalam konflik di Filipina Selatan, secara kesejarahan, Malaysia memiliki konflik kepentingan dengan Filipina. Pada tahun 1962 ketika Filipina berada di bawah presiden Diosdado Macapagal, Filipina secara resmi mengajukan klaim atas wilayah Sabah dengan dasar sejarah keturunan kesultanan Sulu. Di sekitaran dekade yang sama, Malaysia juga dituduh telah memberikan dukungan kepada suku Moro, walaupun di dalam realitanya, dukungan-dukungan ini tidak datang dari pemerintah Malaysia sendiri. Namun, kondisi segera berubah pada tahun 1999 ketika Malaysia menawarkan diri menjadi fasilitator bagi konflik di Filipina Selatan. Pada tahun 2001, Presiden Filipina

merespon ini dan meminta Malaysia menjadi fasilitator atas proses perdamaian di Filipina Selatan. Semenjak itu, tensi konflik perebutan wilayah Sabah semakin mereda (Suriya et al., 2018).

Intensi Malaysia di dalam konflik Moro sendiri banyak diragukan oleh berbagai analis politik internasional, terutama di masa-masa awal keterlibatannya. Walaupun pada tahun 1990-an Perdana Menteri Malaysia Mahathir Muhammad sempat mengatakan “ketika anda membantu tetangga anda untuk kebaikan, anda akan turut serta merasakannya” demi keterlibatan Malaysia atas konflik di Filipina Selatan, Malaysia dinilai melakukan bias dalam menjalankan mandatnya dalam *peacemaking* dan *peacekeeping*. Hal ini terjadi dikarenakan Malaysia dianggap lebih mendukung suku Moro, yang merupakan “Melayu Muslim Filipina Selatan”. Seperti yang diketahui, suku Moro sendiri banyak beretnis melayu dan beragama Islam, agama yang banyak dianut oleh penduduk Malaysia (Suriya et al., 2018).

Kepentingan Malaysia di dalam konflik ini pada akhirnya dikategorisasikan dalam konteks kesamaan identitas dikarenakan bias yang terjadi. Pada peranannya sebagai fasilitator, Malaysia pertama kali menunjuk Datuk Othman Abdul Razak sebagai perwakilannya. Dalam menjalankan tugasnya ini, Datuk Othman seringkali bertindak parsial dan nampak membela suku Moro alih-alih adil di kedua belah pihak. Pihak pemerintah Filipina sendiri mengatakan bahwa Datuk Othman tidaklah netral. Dalam kabel komunikasi diplomatik yang terkuak, Amerika Serikat juga berpikir bahwa “fasilitator Malaysia jelas nampak melakukan bias dan ada tendensi kepada MILF dalam perundingan damai”.

Dalam keterlibatannya di dalam konflik Filipina Selatan, Malaysia seringkali menggunakan cara “quiet diplomacy”. Cara-cara unik ini dapat dilacak dari kebudayaan melayu yang berakar kuat pada masyarakat Malaysia. Dengan keberadaan tensi konflik yang tinggi dan sentimen kuat antar pemegang kepentingan, “quiet diplomacy” justru terasa lebih efektif karena model diplomasi ini bekerja dalam senyap tanpa ada embel-embel publikasi. Sebagai perantara perdamaian, representasi Malaysia seringkali diam-diam mengunjungi *stakeholders* pemerintah Filipina dan juga MILF. Malaysia akan mendengarkan dan berdiskusi dengan mereka secara personal untuk mendapatkan pandangan ataupun aspirasi yang seringkali tidak dimunculkan dalam suatu forum terbuka. Malaysia menelisik kemungkinan-kemungkinan yang sebelumnya disembunyikan oleh masing-masing pihak dan mencari solusi darinya (Taya et al., 2018).

2.2.3. Libya

Libya memiliki latar belakang historis yang kuat dengan suku Moro. Libya sendiri merupakan pendukung kemerdekaan suku Moro di Filipina Selatan. Libya telah melakukan berbagai upaya untuk melakukan lobi kepada negara-negara Muslim untuk mendukung suku Moro. Pada awal 1970-an, Libya memberikan bantuan senjata dan logistik kepada para pemberontak dan bertanggungjawab atas semakin tegangnya intensitas konflik antara militer Filipina dan suku Moro. Bahkan banyak analisis percaya bahwa tanpa keterlibatan Libya terutama dalam bantuan logistik, konflik di Filipina Selatan tidak akan semengerikan sekarang. Gerakan Moro menyadari bahwa tanpa bantuan asing tidak mungkin bisa bertahan melawan tentara pemerintah. Libya dengan ikatan histori, konflik dan komitmennya untuk membantu saudara-saudara Muslim di Filipina selatan bisa menjadi alasan utama untuk membantu dalam perdamaian penyelesaian konflik tersebut. Untuk menyerap dana dari luar MNLF mendirikan perwakilan di berbagai negara Islam dan melakukan propaganda yang menunjukkan penindasan pemerintah Filipina terhadap penduduk Islam. Dengan bantuan yang tak terbatas itu gerakan Moro semakin bisa melengkapi diri dengan senjata-senjata. Senjata-senjata tersebut diselundupkan lewat Sabah atau Brunei (Caculitan, 2005).

Walaupun begitu, Libya sendiri juga membantu dalam penyelenggaraan proses perdamaian dalam konflik itu. Hal ini bisa dilacak dari sejarah tepatnya pada tahun 1976, ketika konflik mulai mereda setelah Presiden Marcos membuka hubungan diplomatik dengan Libya dan negara-negara Timur Tengah lainnya seperti Mesir, Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Iran, Libanon, Kuwait, dan Aljazair. Semenjak itu, Libya menjadi aktor penting dalam penyelenggaraan Perjanjian Tripoli yang dihadiri Pemerintah Filipina dan MNLF. Perjanjian Tripoli merupakan suatu babak perkembangan yang signifikan bagi konflik antara Pemerintah Filipina dan suku Moro. Ditandatangani pada 23 Desember 1976, Pemerintah Filipina diwakili oleh Carmelo Z. Barbero dan MNLF diwakili oleh Nur Misuari. Fasilitator dari Perjanjian Tripoli adalah anggota *Quadripartite Ministerial Commission* Organisasi Konferensi Islam (OKI), dipimpin oleh Ali Abdussalam Treki representasi Presiden Muamar Khadafi, dan Amadou Karim Gaye selaku Sekretaris Jenderal OKI. Selain itu, representasi Arab Saudi, Somalia, dan Senegal, juga turut serta dalam perjanjian bersejarah ini (Osaka, 2008).

Perjanjian Tripoli menghasilkan beberapa kesepakatan seperti pembagian wilayah yang dihuni suku Moro akan menjadi tiga provinsi dan akan mendapatkan otonomi khusus. Ini termasuk diperbolehkannya pemberlakuan hukum Islam, pembentukan pasukan keamanan khusus, dan disetujuinya gencatan senjata. Setiap daerah khusus ini memiliki hak untuk memiliki sistem ekonomi tersendiri, termasuk pembentukan bank Syariah (Osaka, 2008). Perjanjian ini secara tidak langsung mengisyaratkan bahwa tidak akan ada kemerdekaan bagi suku Moro. Walaupun usia perjanjian ini tidak bertahan lama, namun intensitas konflik setidaknya lebih mereda bila dibandingkan pada awal tahun 1970-an.

Keterlibatan Libya dalam perumusan proses perdamaian di dalam konflik ini dapat dikatakan hanya berdasar pada pertimbangan altruistik dan politis. Bagaimana tidak, Libya sendiri tidak memiliki kepentingan ekonomi maupun alasan keamanan dengan Filipina, kecuali dalam hal tenaga kerja. Konflik yang memanas pun tidak akan memberikan dampak langsung bagi Libya. Maka dari itu, faktor kesejarahan terutama dalam konteks identitas sebagai sesama Muslim menjadi faktor yang paling berpengaruh pada keterlibatan Libya di dalam konflik itu. Libya merasa bertanggungjawab untuk membantu masyarakat Muslim di belahan bumi lainnya, yang berarti pertimbangan altruistik (Santos, 2013). Dalam kepentingan politik, dengan membantu proses perdamaian di Filipina Selatan, Libya merasa akan mendapatkan citra positif di dalam komunitas internasional. Maka tidaklah mengherankan bahwa pada tahun 2000, Libya membantu dalam upaya melepaskan beberapa warga negara Eropa yang disandera oleh Abu Sayyaf di Pulau Sipadan (Caculitan, 2005). Pada dasarnya, banyak sekali aktor internasional non-negara yang juga berperan dalam konflik di Filipina Selatan itu. Di antara aktor-aktor tersebut seperti OKI, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan juga Bank Dunia. OKI lebih banyak memberikan dukungan kepada masyarakat Moro dengan alasan kesamaan identitas. Namun, secara legal, OKI tetap mendukung keutuhan wilayah Filipina, dan lebih berperan dalam pembangunan masyarakat Moro sembari melakukan pencegahan konflik lanjutan (Taya et al., 2018). PBB mendukung peran Malaysia dan Libya yang menjadi fasilitator konflik, sembari tidak merespon ajuan kemerdekaan masyarakat Moro. Sikap ini membantu posisi politis Filipina dan selanjutnya membantu dalam percepatan pencapaian resolusi konflik. Bank Dunia menyediakan *Mindanao Trust Fund* (MTF) sebagai bantuan kemanusiaan, rehabilitasi, dan pembangunan daerah-daerah terdampak konflik (Mindanao Trust Fund, 2016). Di samping itu, Bank Dunia

juga melaksanakan program *Joint Needs Assessment* (JNA) yang menangani pembangunan manusia, penguatan keuangan dan sektor privat, pembangunan daerah tertinggal, serta reformasi pemerintahan. Penelitian ini tidak memasukkan peran non-negara karena penelitian ini berfokus untuk mencari alasan mengapa aktor negara melibatkan diri dalam penyelesaian konflik Moro di Filipina Selatan. Di antara semua aktor yang telah disebutkan di atas, Indonesia adalah salah satu negara yang perannya belum dijelaskan secara komprehensif. Penelitian ini akan menjelaskan bagaimana strategi Indonesia dalam keterlibatannya dalam proses perdamaian sembari melacak alasan atas keterlibatan tersebut.

2.3. Respon Indonesia Terhadap Konflik Muslim Moro

Sejak kasus serangan teror 9/11, para peneliti menemukan fakta baru mengenai perubahan gerakan radikal yang terjadi di seluruh dunia. Setelah paham sosialisme runtuh, 'Islam' dianggap menjadi salah satu produk yang diusung dalam setiap gerakan radikal dan terorisme di era modern (Robingaton, 2017, hal 97-106). Terlepas dari fakta tentang penyimpangan agama yang mereka lakukan, para teroris dan organisasi radikal ini justru semakin percaya diri untuk menunjukkan diri dan melakukan propaganda di berbagai media. Tragedi 9/11 juga dikenang sebagai salah satu faktor yang menyebabkan eskalasi ancaman dan keamanan dunia secara global.

Dalam insiden tersebut, Al-Qaeda disinyalir telah membajak tiga pesawat komersil untuk menghancurkan gedung WTC dan Pentagon. Misi mereka tidak sepenuhnya berhasil, Pentagon masih bisa diselamatkan ketika itu. Pada 11 September 2001, Amerika melalui Presiden George Bush kemudian menyatakan program *war on terror* atau *worldwide war on terrorism* untuk melancarkan usaha mereka guna membungkam gerakan radikal yang dimotori oleh Al-Qaeda dan seluruh jaringannya (Damartyas, 2018). Menurut Pradipta (2016), tragedi ini juga berhasil meningkatkan islamophobia hampir di seluruh dunia.

Di ASEAN, serangan terorisme tidak dianggap sebagai sebuah isu baru. Berbagai pemberontakan oleh kelompok etnis dan agama yang terjadi di ASEAN digadang-gadang telah dimanfaatkan oleh jaringan teroris internasional seperti Al-Qaeda untuk menyebarkan pengaruh mereka di wilayah ini (Namora, 2016. hal 170-179). Beberapa kasus seperti pembajakan pesawat (1977) di Malaysia, peledakan tiga bom di Myanmar (1983-2010), ledakan bom di McD (1965) dan pembajakan pesawat Singapore Airline (1991), ledakan Bom Bali (2002) di Indonesia, gerakan separatis di Thailand Selatan, dll. Misi ini dilakukan

untuk menebarkan ketakutan dan menggertak pemerintah setempat agar tidak menghalangi gerakan dan tujuan mereka di negara yang bersangkutan.

Terorisme merupakan kejahatan transnasional yang akan selesai jika dilakukan secara simultan melalui kerjasama lintas negara yang baik. Gerakan para pelaku terror (apalagi yang memiliki basis keagamaan) biasanya memiliki pola yang sama, mereka menamakan diri sebagai pejuang jihad yang akan membela kepentingan masyarakat dan mendirikan negara sesuai dengan corak keagamaan mereka. Hal ini diperkeruh oleh serangan Amerika ke Afghanistan pasca kasus 9/11 silam (Sarwono, 2012: 20). Organisasi ini saling terhubung, tidak jarang mereka bahkan menduplikat strategi serangan untuk dilakukan di beberapa tempat berbeda. Secara historis, strategi terorisme akan terus digunakan dan direvolusi untuk mencapai perubahan politik yang diinginkan oleh para pelakunya.

Menurut data Global Terrorism Index (GTI) tahun 2020, Filipina diberi gelar sebagai negara dengan serangan teroris terbanyak di ASEAN dan berada di urutan ke-sembilan di skala dunia. Beberapa kasus yang pernah terjadi di Filipina diantaranya adalah pembunuhan turis di Filipina Selatan dan pemberontakan *Moro Liberation Front* (2001), ledakan bom di pangkalan militer Zamoanga (2002), ledakan bom di Bandara Kota Davao (2003), dan penembakan kapal ferry (2004) diprediksi telah dilakukan dengan sengaja oleh *New People's Army* (NPA), MILF, Kelompok Abu Sayyaf, dan *Jemaah Islamiyah* (Sudirman & Sari, 2017: 23). Jika dulu gerakan terorisme di dunia selalu dikaitkan dengan organisasi Al-Qaeda, maka selama beberapa tahun terakhir serangan terorisme selalu diorientasikan pada gerakan ISIS yang berbasis di Irak dan Syiria.

Peaceforce (2007) mengatakan jika kegiatan terorisme di Filipina dimotori oleh pemerontakan militer dari Partai Komunis dan gerakan separatis berbasis agama. Gerakan radikal berbasis agama dimulai dari tindakan diskriminatif pemerintah terhadap etnis muslim Moro yang ada di wilayah Filipina Selatan. Ketidakpuasan mereka terhadap kebijakan pemerintah (baik kolonial atau pribumi) telah lama mendorong masyarakat untuk memisahkan diri dan mendirikan negara yang sesuai dengan prinsip-prinsip islam yang menurutnya lebih egaliter. Sayangnya kelompok militan dan separatis yang muncul kemudian saling terpecah belah menjadi fraksi-fraksi dengan sistem dan *politic interest* yang berbeda secara fundamental. Beberapa organisasi yang sempat eksis daam pergerakan Bangsamoro diantaranya adalah *Mindanao Independence Movement* (MIM), *Bangsa Muslimin Islamic Liberation Organisation* (BMILO), *Moro National Liberation Front* (MNLF), *Abu Sayyaf Group* (ASG), dll.

Di antara beberapa organisasi tersebut, kelompok Abu Sayyaf dianggap sebagai salah satu organisasi teroris paling berbahaya di Filipina. Tahun 2014, mereka bahkan mendeklarasikan diri sebagai bagian dari *Islamic State of Iraq and Syiria* (ISIS). Mereka selalu menggunakan kekerasan untuk mengancam para korban dan pihak-pihak terkait, *violence attacks* biasanya dilakukan melalui aksi pengeboman, penculikan, penyanderaan bahkan pemenggalan kepala. ASG bahkan masuk daftar hitam PBB yang harus ditumpas dengan metode *search and destroy*. Tujuan utama mereka secara eksplisit bukan lagi untuk mendirikan negara islam, tapi identik dengan permintaan uang tebusan dan keuntungan material lainnya.

Untuk mengurangi dampak destruktif pergerakan kelompok Abu Sayyaf, pemerintah Filipina sudah melakukan usaha-usaha kontra teroris sebagai berikut. *Pertama*, pembuatan *Human Security Act* atau UU Nasional Republik Act 9372 yang diresmikan pada tahun 2007. *Kedua*, pembentukan AFP IPSP (*Armed Forces of Philippine Internal Peace and Security Plan*) yang memuat beberapa rencana strategis pemerintah Filipina untuk menumpas semua ancaman yang mengganggu keamanan negara. *Ketiga*, kerjasama global dalam upaya kontra terorisme. Filipina dikenal memiliki hubungan baik dengan Amerika dalam menumpas semua gerakan terorisme di wilayahnya. USA-Filipina membentuk *Joint Special Operation Task Force-Philippines* (JSOPTF-P) pada tahun 2002 untuk melakukan pertukaran informasi, urusan intelijen serta latihan militer.

Untuk merespon peningkatan aksi terror di wilayahnya, ASEAN sebagai lembaga resmi di kawasan telah menandatangani dan mengadakan berbagai pertemuan mengenai isu tersebut. Beberapa pertemuan itu menghasilkan *ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism* (2001), *Joint Communique of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism* (2002), *Declaration on Terrorim by the 8th ASEAN Summit* (2002), *Bali Regional Ministerial Meeting on Counter Terrorim* (2004), dan *ASEAN Convention on Counter Terrorism* (2007).

Dalam kasus ini, sebagai salah satu negara yang berperan penting dalam proses perdamaian dunia, Indonesia memegang peran aktif dalam upaya kontra terorisme di seluruh dunia (termasuk di wilayah Filipina Selatan). Negara kita bahkan menuliskan secara eksplisit misi tersebut dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea ke-IV. Sejak tahun 1957, pemerintah secara kontinyu mengirim Kontingen Garuda untuk menyokong *United Nations Peacekeeping Operations*. Menurut data Kementerian Luar Negeri RI (2019), pasukan Indonesia menempati urutan ke-7 dari 124 negara yang bertugas sebagai *Troops/Police Contributing Countries* (T/PCC).

Kontingen Garuda tersebar di 8 MPP, yakni MINUSCA (Afrika Tengah), MONUSCO (Kongo), UNAMID (Sudan), UNISFA (Sudan), UNMISS (Sudan Selatan), MINURSO (Sahara Barat), UNIFIL (Lebanon), dan MINUSMA (Mali). Untuk misi perdamaian ini, kita bahkan menempati urutan T/PCC terbesar di Dewan Keamanan PBB pada periode 2019-2020. Tidak hanya menyangkut pertahanan fisik, MPP juga bertugas untuk menangani permasalahan non-militer lain secara multidimensional.

Resolusi konflik bersenjata biasanya dilakukan melalui langkah mediasi, koersi, dan arbitrase (Indrawan, 2016). Keterlibatan Indonesia pada proses resolusi konflik di Filipina Selatan dimulai sejak tahun 1993. Ketika itu pemerintah Filipina dan *Moro National Liberation Front* (MNLF) meminta Indonesia sebagai mediator untuk meredam situasi konflik diantara keduanya. Mediasi ini diupayakan untuk memperkuat kesepakatan Tripoli yang telah dijembatani pemerintah Libya pada 23 Desember 1976. Pada pertemuan tersebut, MNLF bersedia menerima hak-hak otonomi yang diberikan oleh pemerintah dan berusaha untuk meredam keinginan mereka untuk memisahkan diri dari ikatan pemerintahan yang sah (Zahidi, 2015).

Mandat untuk menjadi mediator sebenarnya diberikan oleh forum pada pertemuan Cipanas (14-16 April 1993). Beberapa strategi yang diterapkan oleh Indonesia ketika itu diantaranya adalah pertemuan resmi (4 kali), pembahasan pada tingkat komite gabungan (10 kali), dan pembahasan di ranah teknis (77 kali). Pada Desember 1993, pertemuan komite gabungan diadakan di Kota Jolo. Hasil pembahasan menyatakan bahwa pemerintah Filipina dan MNLF harus melakukan gencatan senjata dan RI akan mengirim Kontingen Garuda sebagai pasukan pemeliharaan perdamaian di bawah komando OKI.

Pada 2 September 1996, Indonesia mengomandoi proses penandatanganan perjanjian damai. Hasil bahasannya adalah (1) proses merger MNLF ke angkatan bersenjata Filipina, (2) pembentukan *Autonomous Region in Muslim Mindanao* (ARMM), serta proses diskusi mengenai (3) pembagian sumber daya alam. Sayangnya resolusi yang sudah dilakukan kemudian gagal dan gerakan terorisme bergerak semakin masif seiring dengan perkembangan zaman.

Secara internal, pemerintah Filipina memiliki keinginan untuk menyelesaikan konflik bersenjata yang terjadi di wilayahnya. Namun damai positif sulit dicapai karena ketidakseragaman sikap dari kelompok-kelompok separatis lainnya. Munculnya separatis muslim di Filipina Selatan terbukti juga bukan semata-mata berlatar belakang agama, tetapi terutama kesenjangan sosial, dikarenakan kesulitan ekonomi dan kerasnya hidup yang dialami kaum muslim di wilayah Selatan membuat mereka merasa mendapat ikatan nasib yang sama.

Organisasi MILF merupakan perpecahan dari Moro National Liberation Front (MNLF) dan dibentuk pada tahun 1984 oleh Salamat Hashim, yang awalnya merupakan wakil ketua dari MNLF karena sudah berbeda ideologi, sedangkan MNLF mengidentifikasi diri dengan ideologi nasionalis-sekuler dibandingkan dengan ideologi Islam. Maka dari itu Salamat Hashim yang merupakan wakilnya dan yang memisahkan diri dari MNLF dengan mendirikan Moro Islamic Liberation Front (MILF) menuduh Nur Misuari mengubah haluan ideologi organisasi menjadi gerakan dengan ideologi komunis. Perjuangan MILF adalah untuk memperoleh kembali kemerdekaan yang telah dirampas secara immoral dan illegal, dan memperjuangkan penentuan nasib sendiri sehingga mereka frustrasi dan berkembang menjadi kelompok bersenjata. Di samping itu, lahirnya separatis muslim di Filipina Selatan juga disebabkan perasaan kebangsaan Filipina yang amat rendah, berbeda dengan Indonesia yang mempunyai rasa kebangsaan yang tumbuh sejak lama sejak jaman penjajahan Belanda dulu dan bisa menyebarkan ke seluruh pelosok tanah air. Tujuan utama mereka bukan lagi mendirikan negara Islam atau menegakkan nilai-nilai syariah yang egaliter di Filipina Selatan. Orientasi gerakan ini berubah pada kepentingan materi secara individu dan kelompok kepentingan. Pasca mediasi yang gagal, Indonesia masih harus terlibat dalam upaya kontra terorisme yang dilakukan oleh kelompok-kelompok separatis Filipina ini.

Dari sekian banyak organisasi disana, Jemaat Abu Sayyaf adalah kelompok separatis yang terkenal kejam dan tidak kenal ampun. Mereka juga aktif mengganggu aktivitas nelayan di perairan-perairan sekitarnya. Dari tahun ke tahun, ada saja WNI yang diculik oleh kelompok besutan Abdurajak Janjalani ini. ASG biasanya meminta uang tebusan kepada pemerintah dan menyiarkan propaganda mereka melalui media sosial, uang tersebut digunakan sebagai alat tukar atas beberapa nyawa WNI yang sudah mereka sandera. Perhatikan tabel berikut.

1.2. Rekam Jejak Penculikan WNI oleh Abu Sayyaf

Tanggal	Jumlah	Lokasi Penculikan	Keterangan
5 Oktober 2003	3 WNI	Borneo Paradise Eco Resort Farm	Dibebaskan Mei 2004
11 April 2004	1 WNI	-	Hilang
30 Maret 2005	3 WNI	Pulau Mataking, Semporna	Dibebaskan Juni dan September 2005
30 Maret 2016	10 ABK	Pulau Languyan	Kapal Brahma 12, dibebaskan 1 & 11 Mei
14 Mei 2016	4 Pelaut	Perairan Tawi-Tawi	

9 Juli 2016	3 WNI	Lahad Datu	Dibebaskan 18 September 2016
20 Juni 2016	7 ABK	Laut Sulu, Filipina	Kapal Charles 001 dan Tongkang Robby 152
3 Agustus 2016	1 WNI	Pulau Taganak	Dibebaskan 22 September 2016
5 November 2016	2 WNI	Merabung, Lahad Datu	Dibebaskan September 2017
Desember 2016	4 WNI	Perairan Sabah (2x operasi penculikan)	Sebagian dibebaskan awal 2018, yang lain melarikan diri
Tanggal	Jumlah WNI	Lokasi Penculikan	Keterangan
18 Januari 2017	3 WNI	Perairan Malaysia dan disandera di Pulau Tanagak	Dibebaskan 17 September 2018
11 September 2018	2 Nelayan	Perairan Semporna, Sabah Malaysia	Dispekulasi ASG
5 Desember 2018	2 WNI	Pegasus Reef, Sandakan	Satu dibebaskan, satu meninggal
23 September 2019	3 WNI	Tambisan, Lahad Datu	2 dibebaskan, 1 masih ditahan
20 Januari 2020	5 Nelayan	Perairan Sabah	-

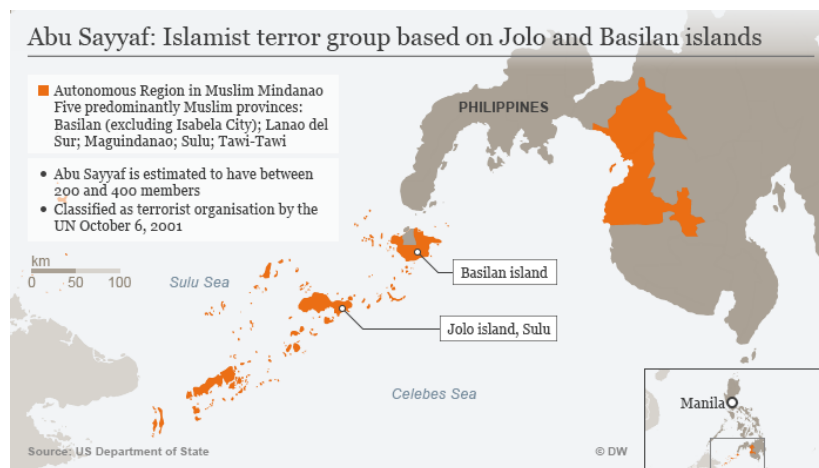
Sumber: diolah penulis

Kelompok Abu Sayyaf digadang-gadang memiliki pola kerja yang sama, yakni menjadikan wilayah Filipina sebagai *basecamp*, perairan Malaysia sebagai daerah operasi, dan warga Indonesia sebagai target. Namun hal tersebut juga tidak menutup kemungkinan adanya target selain Warga Negara Indonesia. Kelompok Abu Sayyaf juga menggunakan media sosial guna menyebar pengertakan dan rasa takut. Mereka bahkan sempat meminta uang tebusan sebesar Rp8,2 miliar melalui sebuah video yang diunggah di salah satu laman Facebook. Berdasarkan kejadian tersebut, pemerintah Indonesia mau tidak mau harus terseret dalam kasus separatis Islamic Moro serta perompakan Kelompok Abu Sayyaf dan para komplotannya.

Selain mengancam keamanan maritim di kawasan, gerakan terorisme dari Kelompok Abu Sayyaf dan teman-temannya telah menyebar kekhawatiran di masyarakat nelayan. Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia memiliki cita-cita yang besar untuk

menjadi Poros Maritim Dunia. Jika nelayannya saja sudah merasa ketakutan untuk melaut sampai ke wilayah ZEE, maka pembangunan dan pengembangan perikanan kita tentu akan terhambat begitu saja. Hal itu akan diperkeruh jika para penyintas menyebar testimoni traumatis kepada rekan-rekan nelayan lain. Secara psikologis, para penyintas mengalami tekanan yang berat ketika harus disandera oleh sebuah kelompok bersenjata di pedalaman hutan Filipina (BBC News, 2019). Selain upaya diplomasi, pemberantasan terhadap kejahatan transnasional ini harus ditangani serius oleh beberapa negara yang terlibat secara langsung seperti Indonesia, Filipina, dan Malaysia. Kegiatan patroli harus ditingkatkan untuk menjaga keamanan maritime di kawasan. Selain perairan Sabah, daerah lain yang rawan terhadap potensi terorisme diantaranya adalah Kepulauan Sulu, Provinsi Kalimantan Utara, Sulawesi Utara, Kepulauan Basilan, Maluku, serta Kepulauan Tawi-Tawi. Perhatikan gambar berikut.

1.1. Wilayah Kekuasaan Abu Sayyaf, Sumber: DW (2021)



<https://www.dw.com/id/sandera-terakhir-abu-sayyaf-asal-indonesia-dibebaskan/a-56948438>

Selain gerakan terorisme Abu Sayyaf, ancaman terorisme global dan perompakan di laut juga dimotori oleh kelompok separatis muslim lain seperti *Moro National Liberation Front* (MNLF), *Moro Islamic Liberation Front* (MILF), *News People Army* (NPA), *Ansar al-Khalifa Philippines* (AKP), *Bangsamoro Islamic Freedom Fighters* (BIFF), Grup Maute, dan kelompok Isnilon Hapilon. Akar dari semua masalah ini muncul di konflik etnis muslim di Mindanao. Selain menyelesaikan penyebab konflik berdasarkan faktor awal pemicunya, proses resolusi dan penyelesaian teknis harus terus diupayakan untuk mengatasi efek-efek domino dari gerakan separatis ini.