



Keterlibatan Indonesia Dalam Penyelesaian Konflik Muslim Moro di Filipina Tahun 1990-2013

Robby Nugroho, Tri Cahyo Utomo

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269 Website
<http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

The seeds of the Moro conflict in the Southern Philippines have emerged since the colonial period. In 1990 the conflict escalated, so that many residents of the Southern Philippines, who are predominantly Muslim, founded resistance organizations. All of this is aimed at fighting or defending his rights against his own government. Therefore, the Moro people are considered by the Philippine government as a threat. The continuity of this conflict resulted in the instability of the Philippines and also affected the Philippines's relations with other countries. Indonesia, as a neighboring country and a region with the Philippines, has helped to resolve the conflict between the Philippine government and the MNLF. This study aims to analyze Indonesia's involvement in resolving the Southern Philippines conflict. The analysis of this research uses the constructivist concept of identity with qualitative research methods that are descriptive and uses literature studies in data collection. The results of the study indicate that Indonesia's involvement in resolving the Southern Philippines conflict is based on reasons of geographical proximity and the similarity of Islamic religious identity.

Keywords: *Southern Philippines Moro Conflict, Constructivist, Indonesian Identity, Foreign Policy.*

PENDAHULUAN

Konflik Moro adalah konflik yang terjadi di Filipina selatan tepatnya terjadi di wilayah Mindanao yang penduduknya beragama Islam. Konflik ini memiliki beberapa macam, diantaranya adalah konflik internal dan eksternal. Konflik dapat dipicu oleh beberapa faktor, diantaranya adalah perbedaan dan juga faktor sejarah. Setelah Filipina mendapatkan kemerdekaan pada tahun 1946 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 di tahun 1940 setelah Filipina mendapatkan kemerdekaan dari Amerika Serikat (Lizzie, 2010).

Perjuangan Umat Muslim moro yang menentang kehadiran bangsa asing seperti Spanyol, Amerika Serikat, Jepang serta perjuangan mempertahankan jati diri dari kebijakan pemerintah Filipina yang seakan-akan menyudutkan posisi umat Muslim Moro telah menimbulkan sejarah baru penindasan umat Muslim di wilayah Asia Tenggara. (Saifullah, 2008, hal. 64). Kenyataan isu-isu kejam sendiri adalah awal dari bangsa Spanyol yang mencap bangsa Filipina sebagai bangsa yang kejam dan tidak berperikemanusiaan. Tercatat berbagai perjanjian antara suku Moro dengan pemerintah Filipina telah dirancang dan ditandatangani, seperti perjanjian Tripoli 1976, Final Peace Agreement (FPA) 1996, dan Memorandum of Agreement on Ancestral Domain (MOA-AD 2008).

Dalam usaha perdamaian antara pemerintah Filipina dengan kelompok-kelompok pemberontak, Indonesia adalah salah satu yang berperan dalam usaha perdamaian yaitu dengan bertindak sebagai mediator. Selain sebagai sesama anggota ASEAN, Indonesia telah menjadi pihak yang mendapat pengakuan dari pemerintah Filipina terhadap kesamaan keadaan sosial budaya dan politik. Pengakuan politik merupakan sesuatu hal yang sangat penting bagi sebuah kaum minoritas. Melalui pengakuan politik, kelompok minoritas akan merasa benar-benar ada dan dihormati sebagai bagian dari masyarakat secara menyeluruh. Pengakuan politik juga dapat dikatakan mampu meminimalkan diskriminasi terhadap sebuah kelompok minoritas atas budaya maupun kultur yang mereka anut.

Untuk mengatasi masalah tersebut presiden Marcos meminta bantuan Indonesia mengenai upaya penyelesaian konflik Filipina MNLF kala itu, tahun 1995 pemerintah Orde Baru di bawah Presiden Soeharto menawarkan jasa baik menengahi konflik itu. Dari sinilah keterlibatan Indonesia dengan Filipina yang bersifat politik mulai terjalin. Awal mulanya Indonesia berperan dalam konflik Moro pada tahun akhir 1990 an pada Konferensi Tingkat Menteri (KTM) OKI ke 20 di Istanbul, di mana Turki, Indonesia, dan Bangladesh masuk ke dalam komite enam. Pertemuan di Bogor, melalui Jakarta Informal Meeting I dan II dengan Indonesia sebagai interlocutor berhasil membantu upaya penyelesaian permasalahan-permasalahan di dalam negara-negara tetangga yang terjadi diskriminasi terhadap masyarakat minoritas Muslim, termasuk salah satunya kasus di Filipina Selatan dan Indonesia juga pernah menjadi penengah dalam penyelesaian konflik 1996 dengan Libya. Kemudian berlanjut pada tahun 2001-2013, dimana pada tahun tersebut Indonesia melakukan perannya sebagai ketua komite dan di tahun 2013 Moro mendapatkan keadilan di Filipina. Salah satu poin terpenting dari perjanjian itu adalah suku moro bersedia menghentikan perlawanan militernya. Salah satu keputusan penting lainnya yang harus dilakukan oleh pemerintah Filipina adalah memberikan otonomi khusus kepada masyarakat moro mayoritas beragama Islam yang mendiami kepulauan Mindanao beserta gugusannya di Filipina Selatan (Rachmatsyah, 2016, hal. 66)

PEMBAHASAN

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.

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).

Respon Indonesia Terhadap Konflik Muslim Moro

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 dijemput 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.

Analisis Kontstruktivisme Indonesia dalam Perannya Menjadi Mediator Perdamaian

Keterlibatan Indonesia menjadi salah satu negara yang ikut serta andil dalam konflik Moro di Filipina dan menjadi penengah di dalamnya membuktikan bahwa Indonesia merupakan negara yang memiliki intensi dalam membantu menciptakan perdamaian di dunia. Walaupun demikian, setiap aktor negara tentu memiliki kepentingannya masing-masing dalam setiap langkah yang diambil (Windiani, 2010: 1). Faktor pendorong Indonesia membantu menjadi mediator dalam konflik Moro di Filipina merujuk pada pendekatan konstruktivisme khususnya melihat identitas kolektif kedua pihak yang tentunya dibentuk oleh tiga faktor: faktor Struktural yang menekankan pada intersubjektivitas antar negara, faktor sistematis yang menekankan pada kesamaan nilai dan norma antar negara, dan faktor strategis yang menekankan pada apakah negara pantas atau tidak dalam mengambil suatu langkah.

Indonesia menganggap Moro sebagai negara tetangga yang perlu menstabilkan politik domestiknya dengan mencegah berkembangnya kelompok separatis yang mencoba untuk menciptakan negara dan hukum sendiri. Di sisi lain, Indonesia mengidentifikasi kelompok tersebut sebagai kelompok yang perlu mendapat bantuan dalam penjaminan hak-haknya di Filipina dan sebagai negara dengan populasi muslim yang minoritas (ASEAN Institute for Peace and Reconciliation, 2019: 166-167). Sebelum mengambil keputusan identifikasi terhadap negara yang akan dibantu itu menjadi hal yang krusial, guna meminimalisir kerugian dan mendapatkan keuntungan yang lebih besar.

Faktor pembentuk kedua ialah sistematis yang menyatakan bahwa adanya interaksi antar negara, serta setiap aktor memiliki kesamaan nilai dan norma yang dianut. Fenomena saling ketergantungan antar pihak tersebut menjadi salah satu faktor sistematis yang membentuk identitas kolektif. Ini artinya, apabila ada dua pihak yang memiliki agama yang sama, maka negara tersebut cenderung akan mengambil langkah untuk membantu. Hal tersebut pun terjadi apabila ada dua negara yang sama-sama pernah mengalami kejadian yang serupa seperti sama-sama pernah mengalami kemunduran ekonomi. Biasanya kesamaan pengalaman ini bisa membuat kedua negara memiliki perasaan atau respon yang sama dalam menghadapi suatu isu.

Selain itu, ketergantungan juga menjadi poin penting yang dapat membuat negara cenderung siap untuk mengambil langkah dan membantu negara lain. Di satu sisi, bergantung kepada suatu negara bisa menjadi poin plus untuk mendapatkan kepentingan daripada harus berjuang sendiri untuk mendapatkannya. Ditambah lagi apabila terdapat banyak kendala yang menahan tercapainya kepentingan tersebut. Ketika satu negara bergantung pada negara lain, maka agar tidak mematahkan ketergantungan itu, mengambil keputusan untuk membantu bukan lah hal yang buruk untuk dilakukan, melainkan itu bisa menjadi langkah yang paling tepat. Dalam hal bagaimana Indonesia memutuskan untuk menjadi mediator antara Moro dan Filipina juga dilatarbelakangi oleh faktor pembentuk sistematis ini. Yang paling jelas terlihat

adalah mengenai kesamaan agama antara Indonesia dan penduduk Moro. Walaupun di Filipina sendiri tidak banyak penduduk muslim yang ada, namun hampir di beberapa daerah suku Moro menjadi mayoritas atau yang lebih banyak menempati daerah tersebut. Dengan kesamaan tersebut, pemerintah Indonesia memutuskan untuk mengambil langkah dalam menjadi mediator antara kedua belah pihak untuk menciptakan perdamaian di keduanya.

Selain itu, sifat masyarakat muslim di Indonesia khususnya, memiliki jiwa solidaritas yang tinggi terhadap muslim yang lain dimanapun mereka berada. Empati yang sangat besar dari masyarakat muslim di Indonesia ini membuat mereka sangat sensitif terhadap isu-isu sosial seperti diskriminasi yang menimpa masyarakat muslim yang lain (ASEAN Institute for Peace and Reconciliation, 2019: 166-167). Selain itu, masyarakat Indonesia yang memiliki media sosial sering kali menyuarakan isu diskriminasi guna membebaskan mereka dan membuat mereka menjadi diberlakukan secara adil oleh pemerintahnya.

Dalam hal ini, identitas muslim juga dimiliki oleh masyarakat Moro di Filipina yang mendapatkan perlakuan diskriminatif dari pemerintahnya. Tercatat sebanyak 7 juta jiwa masyarakat Islam Moro di Filipina. Jumlah tersebut setara dengan 10% dari keseluruhan penduduk Filipina. Mereka di Filipina tinggal di beberapa daerah seperti kepulauan Minandao, Basilan, Sulu, Balabac, Palawan, Cota, Tawi-Tawi, Bato, Lanao Selatan dan Lanao del Norte di wilayah bagian selatan (Ghofur, 2016: 176-177). Melihat adanya kesamaan identitas antara muslim Moro dan Indonesia membuat penulis yakin bahwa peran yang diambil oleh Indonesia dilatarbelakangi oleh faktor tersebut.

Lalu, di beberapa daerah tersebut masyarakat muslim rata-rata mampu menempati seperempat dari total jumlah populasi di setiap daerah. Menurut tabel 3, terdapat 23% masyarakat muslim Moro dari jumlah populasi di Lanao Del Norte. lebih dari seperempat pun sekitar 29% masyarakat muslim ada di daerah barat daya Filipina. Juga terdapat 36% populasi di daerah Cotabato Utara dan 37% dari populasi Sultan Kudarat juga merupakan masyarakat Muslim. Dari semua daerah tersebut, daerah Minando dan Pulau Sulu merupakan daerah dengan persentasi masyarakat muslim terbesar karena jumlahnya mampu mencapai 80% dan 94% dari total populasi di setiap daerah tersebut (Ghofur, 2016: 176-177).

Table 1. Persentase Masyarakat Muslim Moro di Filipina

No	Nama Provinsi atau Daerah	Presesntase Masyarakat Muslim
1	Minandao	80%
2	Lanao Del Norte	23%
3	Cotabato Utara	36%
4	Pulau Sulu	94%
5	Barat Daya	29%
6	Sultan Kudarat	37%

Sumber: Ghofur, 2016

Faktor pembentuk lain yang melatar belakangi alasan mengapa Indonesia mengambil langkah untuk memediasi masyarakat muslim Moro dan pemerintah Filipina adalah faktor strategis. Faktor strategis menjelaskan tentang sikap dan komunikasi antar negara. Dalam kata lain, apakah negara akan menunjukkan sikap pantas atau tidak dalam melakukan sesuatu terhadap negara lain. Dari peran Indonesia dalam upaya pemulihan hubungan Malaysia-Filipina ini menghasilkan hubungan kerjasama bilateral yang sama-sama menguntungkan. Oleh karena itu Indonesia secara politik memiliki reputasi baik dalam menerapkan politik luar negerinya terhadap perkembangan politik internasional

yang anarki. Tentunya hal ini juga mempertimbangkan dari faktor pembentuk sebelumnya sebelumnya dan juga langkah yang pernah diambil sebelumnya. Sebagai ilustrasi, negara A ingin mengambil langkah terhadap negara B. Apabila negara A dan B memiliki kesamaan identitas khususnya nilai dan agama, ditambah dengan pernahnya aktor lain sebut saja negara C dan D yang mengambil langkah tersebut, maka itu bisa dikatakan wajar.

PENUTUP

Konflik yang berisi konflik internal dan eksternal ini dipicu oleh perbedaan pendapat dan faktor sejarah yang memberikan ketidakadilan bagi suku Moro sebagai bangsa minoritas di Filipina. Singkatnya, tidak adanya peran dari pemerintah Filipina dalam mengakomodasi kepentingan masyarakat muslim di Filipina dan mereka selalu menjadi yang terpinggirkan khususnya sejak proses kristenisasi pada tahun 1940.

Dalam merespon ketidakadilan ini, muslim Moro di Filipina membentuk kelompok untuk memisahkan diri dari Filipina dan mendirikan negara Islam. beberapa organisasi yang dibentuk antara lain: Moro National Liberation Front (MNLF), Moro Independent Movement (MIM), Bangsamoro Liberation Organization (BMLO), Moro Islamic Liberation Front (MILF), dan Islamic Command Council (ICC). Semua organisasi tersebut bertujuan agar masyarakat muslim Moro mendapatkan haknya juga mendapatkan kemerdekaan dari pemerintah Filipina. Dengan adanya organisasi yang menyampaikan kritiknya ini, pada akhirnya pemerintah Filipina pun bersama dengan kelompok tersebut menyepakati perjanjian dengan jaminan bahwa hak-hak dasar suku Moro akan dijamin. Namun, perjanjian tersebut selalu mengalami kegagalan dan menyebabkan pemberontakan yang dilakukan suku Moro kepada pemerintah Filipina sebagai bentuk kekecewaan mereka.

Alasan Indonesia dalam menjadi mediator konflik Moro, menurut teori konstruktivisme, dilandaskan pada kesamaan identitas kolektif kedua pihak. Faktor yang membentuk identitas kolektif antara lain: Struktural, Sistematis, dan Strategis. Faktor pembentuk struktural menekankan pada hubungan intersubjektivitas antar negara dan mengacu pada bagaimana setiap negara mengidentifikasi satu sama lain. Indonesia mengidentifikasi Filipina sebagai salah satu negara tetangga sekaligus anggota ASEAN yang perlu menstabilkan politik domestiknya. Indonesia juga melihat Moro sebagai bangsa muslim yang perlu mendapatkan hak-hak yang seharusnya mereka dapatkan dengan bantuan dari aktor negara maupun organisasi Islam seperti Organization of Islamic Cooperation dan anggotanya seperti Indonesia, Saudi Arabia dan sebagainya, faktor lain yang membentuk identitas kolektif Indonesia adalah faktor sistematis dimana adanya kesamaan identitas berupa normal dan nilai yang dimiliki oleh beberapa aktor. Indonesia dalam hal ini merupakan negara dengan masyarakat muslim terbanyak di dunia. Tercatat bahwa Indonesia sejak tahun 1990 sudah termasuk negara mayoritas muslim karena persentase masyarakat muslimnya melebihi 80%. suku Moro sendiri beragama Islam yang tersebar di beberapa daerah seperti Mindanao, Lanao Del Norte, Cotabato Utara, Pulau Sulu, Sultan Kudarat dan daerah Barat Daya Filipina

REFERENSI

- Lizzie, G. 2010. Mindanao Conflict: Structural Disempowerment in The Southern Philippines. Diakses Pada Februari 14, 2016, dari <http://www.usfca.edu/uploadedFiles/>.
- Saifullah. 2008. Umat Islam di Filipina Selatan, Jurnal Islamica. Jurnal islamic, 64.
- Rachmatsyah, B. 2016. Dinamika Politik Islam di Asia Tenggara: Peran Indonesia

- dalam PerdamaianMNLF dengan Filipina. Dalam B. Rachmatsyah, *Dinamika Politik Islam di Asia Tenggara: Peran Indo-nesia dalam PerdamaianMNLF dengan Filipina* (hal. 66). Jakarta.
- McKenna, T. M. 2020. *The Origins of the Muslim Separatist Movement in the Philippines*.
- Kamilan, J. A. 2011. Ethnic and Religious Conflict in Southern Philippines: A Discourse on Self-Determination, Political Autonomy and Conflict Resolution. *Global & Strategis*, 30, 1–13. www.law.emory.edu/ihr/worddocs/jamail1.doc.
- Herbolzheimer, K. 2015. The Peace Process in Mindanao, The Philippines: Evolution and lessons learned. *The International Relations and Security Network*, 17(December).
- Zahidi, M. 2015. Double Standard Indonesia Dalam Diplomasi Kemanusiaan. *Insignia Journal of International Relations*, 2(01), 77. <https://doi.org/DOI:10.20884/1.ins.2015.2.01.451>.
- Windiani, R. 2010. Politik Luar Negeri Indonesia dan Globalisasi. *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 1(2), 1 <https://www.neliti.com/publications/160956/politik-luar-negeri-indonesia-dan-globalisasi>.
- ASEAN Institute for Peace and Reconciliation. 2019. *Lessons Learned from a Process of Conflict Resolution between the government of Republic of the Philippines (GRP) and the Moro National Liberation Front (MNLF) as Mediated by Indonesia (1993-1996)*. ASEAN-IPR.
- Ghofur, A. 2016. Dinamika Muslim Moro di Filipina Selatan dan Gerakan Sparatis Abu Sayyaf. *Sosial Budaya*, 13(2), 175–188.