

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Sejarah konflik yang terjadi di Mindanao memiliki karakteristik yang sama dengan apa yang sedang berlangsung di Aceh. Pada masa kolonialisme, konflik lebih banyak dipicu akibat perbedaan identitas agama dan pola relasi yang sangat eksploitatif yang dilakukan oleh Spanyol di Filipina. Perlawanan yang sangat heroik muncul terhadap bangsa asing yang dianggap kafir, bahkan resistensi Bangsa Moro berlangsung hingga ratusan tahun.

Perlawanan terhadap imperialisme kolonial berlanjut setelah terbentuknya negara-bangsa baru. Konflik ini berakar pada ketidakpuasan terhadap relasi antara Moro dengan Malacañang sebagai pemerintah pusat pasca kolonialisme, hal mana yang menguatkan identitas etnis. Romantisme sejarah muncul bahwa Bangsa Moro merupakan kesultanan Islam yang merdeka dan tidak pernah berada dalam taklukan kolonialisme apalagi menjadi bagian dari sebuah negara yang dibentuk oleh kolonialisme itu sendiri, yaitu Republik Filipina. Jikapun ada, penyatuan itu lebih bersifat solidaritas dalam menentang kolonialisme yang kemudian berkembang menjadi konsensus politik dengan harapan dan kepercayaan terhadap masa depan bersama yang lebih baik.

baru ini telah menguapkan harapan dan kepercayaan yang telah dipegang oleh Bangsa Moro pada awal-awal kemerdekaan dan berlanjut menjadi sebuah gerakan pemisahan diri yang semakin nyata dan terbuka. Salah satu solusi yang ditawarkan oleh pemerintah pusat kepada upaya pemisahan diri ini adalah dengan pemberian otonomi. Presiden Ferdinand Marcos atas desakan *Organization of Islamic Conference* (OIC) menawarkan gencatan senjata sekaligus konsep “Kawasan Otonomi Muslim” kepada Bangsa Moro melalui Perjanjian Tripoli 1976. Sejak itu, secara gradual terjadi perubahan bentuk perjuangan: dari gerakan militer menuju perjuangan politik dan diplomasi. Akan tetapi, kebijakan otonomi di Mindanao tidak pernah diwujudkan. Kekecewaan kemudian muncul kembali bahkan diiringi dengan upaya pemisahan diri yang lebih kuat dan masif. Perang kembali berkobar dengan korban terbanyak di pihak sipil, bahkan kemudian pemerintah mengumumkan Mindanao berada di bawah *Martial Law*.

Runtuhnya rezim Ferdinand Marcos membawa perubahan baru. Presiden terpilih Corazon Aquino kembali membuka dialog dengan Muslim Moro. Dengan fasilitasi OIC, pembicaraan intensif mulai dilakukan pada tahun 1986 dengan faksi perjuangan yang terbesar, yaitu MNLF, guna mencari solusi atas konflik yang telah menahun tersebut. Namun, dialog baru menunjukkan hasilnya ketika Filipina berada di bawah kepemimpinan Fidel V. Ramos dimana pada tanggal 2 September 1996 pemerintahan otonomi Mindanao yang pada prinsipnya adalah pemberian

merupakan tindak lanjut dari kesepakatan damai yang ditandatangani oleh kedua belah pihak sebagaimana termaktub dalam *1996 Peace Agreement*. Namun pemberian otonomi sebagai solusi tidak dapat menjadi garansi hilangnya keinginan pemisahan diri. Karena otonomi merupakan sebuah proses yang panjang dan tidak mampu menjadi jawaban bagi krisis jangka pendek di wilayah konflik. Kebutuhan dan keinginan yang dituntut oleh masyarakat atas perbaikan dan perubahan yang ekstrim sering terkendala oleh kurangnya pengalaman, kemampuan serta kesiapan aparat pemerintah baik lokal maupun pusat dalam merespon tuntutan tersebut. Situasi ini sendiri sering menimbulkan kerumitan hubungan antara pusat dan daerah.

Secara umum, perdebatan dalam otonomi daerah di negara manapun cenderung serupa; pemerintah daerah mengeluhkan pusat tak sepenuh hati melaksanakan desentralisasi, dan melakukan kontrol berlebihan atas kewenangan daerah mengelola keuangan. Sedangkan pemerintah pusat mengkritik pejabat daerah kurang cakap mengelola keuangan, selain kualitas SDM yang umumnya rendah. Perdebatan ini dapat dilihat secara terbuka antara pejabat yang berada di *Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM)* dan pemerintah di Malacañang. Dampak yang paling buruk dalam situasi ini adalah memunculkan kembali ketidakpuasan baru. Kelompok yang tidak percaya terhadap otonomi sebagai solusi,

bahwa hanya kemerdekaan yang dapat menyelesaikan konflik di Mindanao.

Dr. Gabe Ferrazi dalam makalahnya, *“Learning from Decentralization’s Implementation: The Philippines Experience and Lesson for Indonesia”* menilai, ada beberapa kesamaan antara Filipina dan Indonesia dalam masalah otonomi dan desentralisasi. Persiapan keduanya sama-sama sangat minim; undang-undang disusun secara kilat, dan meliputi banyak sekali hal yang harus diurus, dan sama-sama bertolak dari pengalaman hubungan pusat–daerah masa lalu. Persiapan untuk monitoring dan evaluasi rencana pelaksanaan pun sangat kurang. Sehingga pembangunan otonomi hanya berjalan di tempat dan justru mengakibatkan kegagalan terhadap implementasi perjanjian damai

Dari sini, penulis tertarik untuk mengangkat persoalan resolusi konflik terhadap konflik internal dengan kekerasan yang mengacu pada upaya penyelesaian konflik secara komprehensif. Kedua pihak yang bertikai di Mindanao, MNLF dan GRP sepakat untuk menerima otonomi sebagai solusi terbaik. Namun perlu disadari bahwa dengan menerima otonomi tidak berarti konflik selesai; mungkin hanya kekerasan yang berhenti tetapi konflik yang manifes tetap bekerja. Untuk itu otonomi perlu dilanjutkan dengan transformasi konflik yang masih tersisa; transformasi aktor (yang pro perang ke pendukung perdamaian), transformasi struktural (pemilu dan penciptaan *good governance*), serta partisipasi masyarakat sipil

yang lain dalam bentuk menandatangani perjanjian damai memperoleh perdamaian dan dalam dirinya sendiri (*people-centered*).

Begitu banyak kendala yang ada, otonomi yang diyakini oleh beberapa pihak mampu menjadi jawaban pada kenyataannya justru menjadi “pemicu” dalam situasi *post conflict conflict*. Di saat masih ada yang merasa bahwa “a good Moro is a death Moro”, agaknya perjalanan untuk meraih perdamaian masih akan panjang, mengingat bahwa kegagalan implementasi perjanjian damai hanya meningkatkan eskalasi konflik dan mengorbankan lebih banyak masyarakat sipil.

B. Latar Belakang Masalah

Konflik kekerasan berupa gerakan pemisahan diri yang direspon dengan represifitas aparat militer telah dimulai di Mindanao sejak tahun 1969. Namun, akar historis dari konflik kekerasan tersebut telah dimulai jauh sebelum itu, yakni pada masa kolonial Spanyol abad 16. Konflik berawal dari sentimen agama yang muncul di saat terjadi penyebaran misi Kristen oleh pendatang Spanyol yang kemudian berkobar menjadi perang suci bagi kedua belah pihak. Muslim Mindanao berhasil melindungi tanah air mereka dari invasi bangsa Spanyol, namun justru takluk di bawah Amerika Serikat pada tahun 1898.

Pada saat Filipina diberi kemerdekaan oleh Amerika Serikat tahun 1946, secara sepihak Mindanao dijadikan sebagai bagian dari Filipina. Hal ini dipandang sebagai pengkhianatan atas kepercayaan yang diberikan oleh Muslim Mindanao

ketika dahulu membantu perjuangan Amerika Serikat melawan pendudukan Spanyol. Merasa dikhianati, mayoritas Muslim Mindanao yang berjumlah 5% dari rakyat Filipina menghendaki identitas pribadi dan memilih untuk menjadi kaum separatis.

Identitas agama dan kultural inilah yang dianggap amat esensial bagi Muslim Mindanao. Kebanyakan para pemimpin muslim menghendaki negara independen. Apalagi selama beberapa dekade, Muslim Mindanao terus mengalami tindakan diskriminatif dari kalangan kristen yang mendapat dukungan penuh pemerintah. Sensus nasional pada tahun 1948 menunjukkan bahwa 80% Muslim Mindanao tidak memiliki sumber mata pencaharian tetap dan pengangguran menjadi endemi. Hukum telah memburuk dan tidak berlaku di berbagai area. Kecurigaan dan ketakutan disebarkan pemerintah Filipina di tengah-tengah Muslim Mindanao. Sementara itu, migrasi besar-besaran umat kristen menyebabkan Muslim Mindanao kehilangan tanah milik mereka dan hanya memiliki tiga pilihan; segera meninggalkan tanah mereka; menjualnya jika terdapat kecocokan harga, untuk kemudian pergi; atau bertahan tinggal dan berjuang melawan diskriminasi politik dan ekonomi yang menimpa mereka hingga hari ini.

Akan tetapi, di sisi lain, terdesaknya Muslim Mindanao sebenarnya berasal dari sikap politik sebagian elit politisi muslim sendiri. Pada awal berdirinya Republik Filipina, mereka yang beraliansi dengan pemerintah Filipina menyetujui kebijakan-

orang-orang kristen ke kawasan muslim. Kondisi inilah yang kemudian melahirkan perlawanan Muslim Mindanao terutama dari kalangan non-elitnya. Konsentrasi pergerakan itu menguat di penghujung tahun 1960-an ketika banyak pemuda muslim yang kuliah di berbagai universitas di Manila ikut bergabung, termasuk Dr. Nur Misuari yang kemudian diangkat sebagai pemimpin MNLF. Sementara itu, kegagalan para elit politisi muslim mencegah migrasi kaum kristiani ke tanah air Bangsa Moro menyebabkan menguatnya dukungan massa terhadap gerakan perlawanan.

Pada tahap berikutnya, gerakan menuju kemerdekaan ini berubah menjadi gerakan bersenjata. Penyebabnya karena pemerintah Manila semakin bertindak represif terhadap kelompok-kelompok yang menyuarakan separatisme. Pada tahun 1968 misalnya, terjadi pembantaian atas sejumlah Muslim Mindanao yang dilakukan oleh militer Filipina. Untuk menghadapi tindakan pemerintah yang kian represif, pada awal tahun 1969 sejumlah pemuda muslim dilatih di negara bagian Malaysia, Sabah, untuk melakukan perang gerilya.

Ketika *Martial Law* dideklarasikan pada September 1972 oleh rezim otoriter Ferdinand Marcos, pemerintah mulai melucuti persenjataan Muslim Mindano dan menyebut mereka sebagai kelompok pemberontak bersenjata. Pada saat itulah dideklarasikan sebuah organisasi yang dianggap resmi sebagai representasi perjuangan mereka, yakni *Moro National Liberation Front* (MNLF). Pemimpin MNLF

terpilih, Nur Misuari berkeyakinan bahwa hanya dengan kemerdekaan dan pembentukan sebuah negara yang independen, Muslim Mindanao dapat mengimplementasikan syariat Islam dan membebaskan diri dari para pemimpin yang korup. Salah satu khithah perjuangan Bangsa Moro untuk mendapatkan kemerdekaannya adalah dengan menggalang kekuatan bersenjata. Oleh karena itu, kawasan Selatan Filipina pun menjadi ajang pertempuran antara MNLF-militer Filipina selama bertahun-tahun.

Konflik mencapai puncaknya pada periode 1973-1975, dimana Muslim Mindanao mampu mengerahkan hingga 30.000 personel pasukan. Sementara itu, pemerintah Filipina sendiri, demi menghentikan perlawanan Muslim Mindanao yang digalang MNLF, harus mengerahkan 70-80% dari jumlah tentara nasional yang ada. Namun perjuangan Bangsa Moro mulai melemah pada tahun 1976.

Dalam perjuangannya, MNLF mendapat sejumlah dukungan dari pihak luar di antaranya dukungan politis dari Malaysia, OIC, dan Libya. Muammar Khadafi bahkan secara terang-terangan mengakui bahwa dirinya membantu gerakan bersenjata Muslim Mindanao. Termasuk di antara keberhasilan Khadafi adalah mendorong MNLF dan para pejabat pemerintahan Filipina untuk bernegosiasi di Tripoli pada bulan Desember 1976, yang kemudian melahirkan *Tripoli Agreement*. Gerakan pemberontakan di Mindanao sempat mereda dengan solusi kawasan otonomi muslim sebagaimana yang diamanatkan oleh perjanjian tersebut.

kekurangan disana sini, dan dianggap sebagai *conflict resolution method* yang paling ampuh untuk menjembatani pertikaian diantara dua kubu. Namun perang kembali pecah pada tahun 2001, yaitu hanya beberapa saat menjelang pemilihan umum gubernur *Autonomous Region in Muslim Mindanao* yang baru. Ketidakpuasan kali ini muncul berkaitan dengan ketidakseriusan Malacañang untuk meredistribusikan kekuasaannya kepada pemerintahan ARMM serta kurangnya implementasi *Tripoli Agreement 1976*.

Kemudian pada tahun 2003, Pemerintah Filipina di bawah Presiden Joseph Estrada kembali mengumandangkan *all out war*, kali ini terhadap MILF yang mengakibatkan 39.000 orang menjadi *Internally Displaced Persons* (IDPs). Perang di tahun 2003 ini merupakan "*the 4th constant war and sporadic peace*" yang dialami oleh tujuh barangay di Pikit, North Cotabato; tiga perang sebelumnya terjadi pada tahun 1997, 2000, dan 2001.

Meskipun penandatanganan *peace agreement* telah dilakukan antara pemerintah Filipina dengan MILF beberapa waktu lalu, akan tetapi masih banyak persoalan yang harus diselesaikan dengan melibatkan masyarakat di Mindanao sendiri. Apa yang terjadi di Mindanao saat ini baru merupakan sebuah *negative peace*, yang ditandai dengan langkah-langkah penghentian kekerasan antara militer GRP dan MNLF-

¹ Masing-masing adalah konsep otonomi sebagaimana diamanatkan oleh *Tripoli Agreement 1976*, *Marcos-brand* otonomi, otonomi di bawah *1987 Constitution*, otonomi di bawah *1996 GRP-MNLF Peace Agreement*, otonomi di bawah *Republic Act 6734*, dan terakhir otonomi di bawah *Republic Act 9054*.

konflik kekerasan diarahkan menjadi sebuah transformasi konflik untuk membangun *positive peace*. Salah satu upaya serius yang harus diperhatikan dalam membangun perdamaian di Mindanao adalah pendekatan *human security*.

Pendekatan *human security* menjadi sangat relevan karena sebelumnya konflik di Mindanao lebih dominan dengan pendekatan *state security*, di mana pihak-pihak yang berkonflik memandang Mindanao secara dikhotomi: antara keinginan untuk tetap mempertahankan kesatuan negara-bangsa Filipina dan gerakan pemisahan diri. Semua kepentingan politik ini dilakukan dengan cara-cara kekerasan dan melupakan aspek kemanusiaan. Implikasi yang muncul dari pendekatan ini adalah pelanggaran terhadap hak azasi manusia. *State security* telah menghancurkan konsep *social contract*, di mana seharusnya negara melindungi warga negaranya sendiri.

Sebuah dimensi yang luput diperhatikan oleh kedua pihak yang bertikai di Mindanao adalah ketika *human security* dibangun berdasarkan keinginan sebuah *war-torn community* yang dalam kasus di Pikit, setelah pengalaman traumatis akibat *all out war* tahun 2003 lalu, mendeklarasikan diri sebagai sebuah zona damai, dan memaksa kedua belah pihak yang berkonflik untuk menghormati hal ini. Pada tahap ini, *human security* menjadi sebuah perspektif untuk resolusi konflik menyangkut hak azasi manusia dan pembangunan manusia, sekaligus sebagai sebuah upaya mentransformasi konflik.

studi kasus yang lebih mendalam terhadap *war torn community* yang tergabung dalam GiNaPaLaD TaKa Space for Peace dan Sanctuaries for Peace ini yang kemudian akan dipelajari lebih mendalam; bagaimana konflik kekerasan dengan senjata ditransformasi dan diresolusikan, bagaimana masyarakat sipil mempunyai peran yang signifikan dalam usaha menciptakan perdamaian dari dalam dirinya sendiri, serta bagaimana keamanan kemanusiaan dibangun dalam konflik di Mindanao.

C. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam skripsi ini adalah, “Bagaimanakah efektifitas GiNaPaLaD TaKa Space for Peace dan Sanctuaries for Peace di Pikit, North Cotabato sebagai *conflict resolution method* untuk Mindanao?”

D. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian skripsi yang berjudul “Membangun Keamanan Kemanusiaan dalam Konflik di Mindanao (Studi Kasus GiNaPaLaD TaKa Space for Peace dan Sanctuaries for Peace di Pikit, North Cotabato) adalah sebagai berikut:

1. Sebagai sumbangan pemikiran (*discourse*) terhadap studi resolusi konflik dan keamanan kemanusiaan, terutama yang berkaitan dengan konflik kekerasan bersenjata sebagaimana yang terjadi di Mindanao, Filipina.

yakni perdamaian yang berbasis pada masyarakat (*people-centered*)

E. Kerangka Pemikiran

Adapun kerangka pemikiran yang digunakan dalam skripsi ini, yaitu:

(1) Konsep *Peacebuilding*

Peacebuilding sering digunakan secara luas untuk menyebut segala aktivitas yang berkaitan dengan pencegahan, manajemen dan resolusi konflik. Sebuah pendefinisian oleh Ryan (1990:61) menyebutkan *peacebuilding* sebagai

The strategy which most directly tries to reverse the destructive processes that accompany violence. This involves a shift away from the warriors, with whom peace-keepers are mainly concerned, to the attitudes and socio-economic circumstances of ordinary people. Therefore it tends to concentrate on the context of the conflict rather than the issues which divide the parties²

Ada beberapa premis yang mendasari keabsahan *peacebuilding* untuk disebut sebagai sebuah konsep, yaitu³:

- the assumption that peace requires transformation and must be built over time
- peace encompasses economic, social, cultural, political and humanitarian issues; it is something more than the absence of violence, and include ideas about sustainable development and social justice (McDonald, 1997)⁴

² Bush K. dalam "Fitting the Pieces Together: Canadian Contribution to the Challenge of Rebuilding War-Torn Societies", a paper presented for the International Development Research Centre, July 1995, dikutip dari Jonathan Goodhand dan David Hulme, *Peacebuilding and Complex Political Emergencies, Working Paper Series No. 1, NGOs and Peacebuilding in Complex Political Emergencies: An Introduction*, University of Manchester, Manchester, 1997, hal. 7.

³ *Ibid.*

⁴ M.B. Anderson dalam "Do Not Harm: Supporting Local Capacities for Peace through Aid", Collaborative for Development Action, Local Capacities for Peace Project, 1996 dikutip dari *ibid.*

- peacebuilding is not an event, but refers to the process which occurs before, during and after violent conflict
- peacebuilding is not a specific activity but a consequence of an activity. It is defined by its outcome or process
 - it is based on the premise that societies affected by violent conflict still contain individuals, groups, attitudes and processes that promote peace (Anderson, 1996)⁵

NGO atau *Civil Society Organization* (CSO) hanyalah satu dari kelompok besar organisasi-organisasi humaniter yang melaksanakan pembangunan sosial dalam arti yang seluas-luasnya. Filipina kemungkinan menyajikan kepada Asia Tenggara aktivisme penduduknya yang paling dinamis dan penuh semangat. Ini terbukti lewat pertumbuhan subur berbagai NGO dan kelompok-kelompok yang dibentuk di luar pemerintahan. Sebagaimana dikatakan oleh M. Edwards dan D. Hulme dalam *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*, bahwa “the way in which NGOs in Latin America and the Philippines have strengthened civil society and contributed to a more inclusive political culture by confronting repressive forces has been well-documented.”⁶ Selanjutnya Jonathan Goodham dan David Hulme juga mengajukan sebuah kerangka analisis mengenai strategi dan pengaruh intervensi NGO atau CSO terhadap *peacebuilding*

⁵ G. McDonald, “Peacebuilding from Below: Alternative Perspectives on Colombia’s Peace Process”, CIIR Briefing Paper, dikutip dari *ibid*.

⁶ *Ibid*, hal. 19.

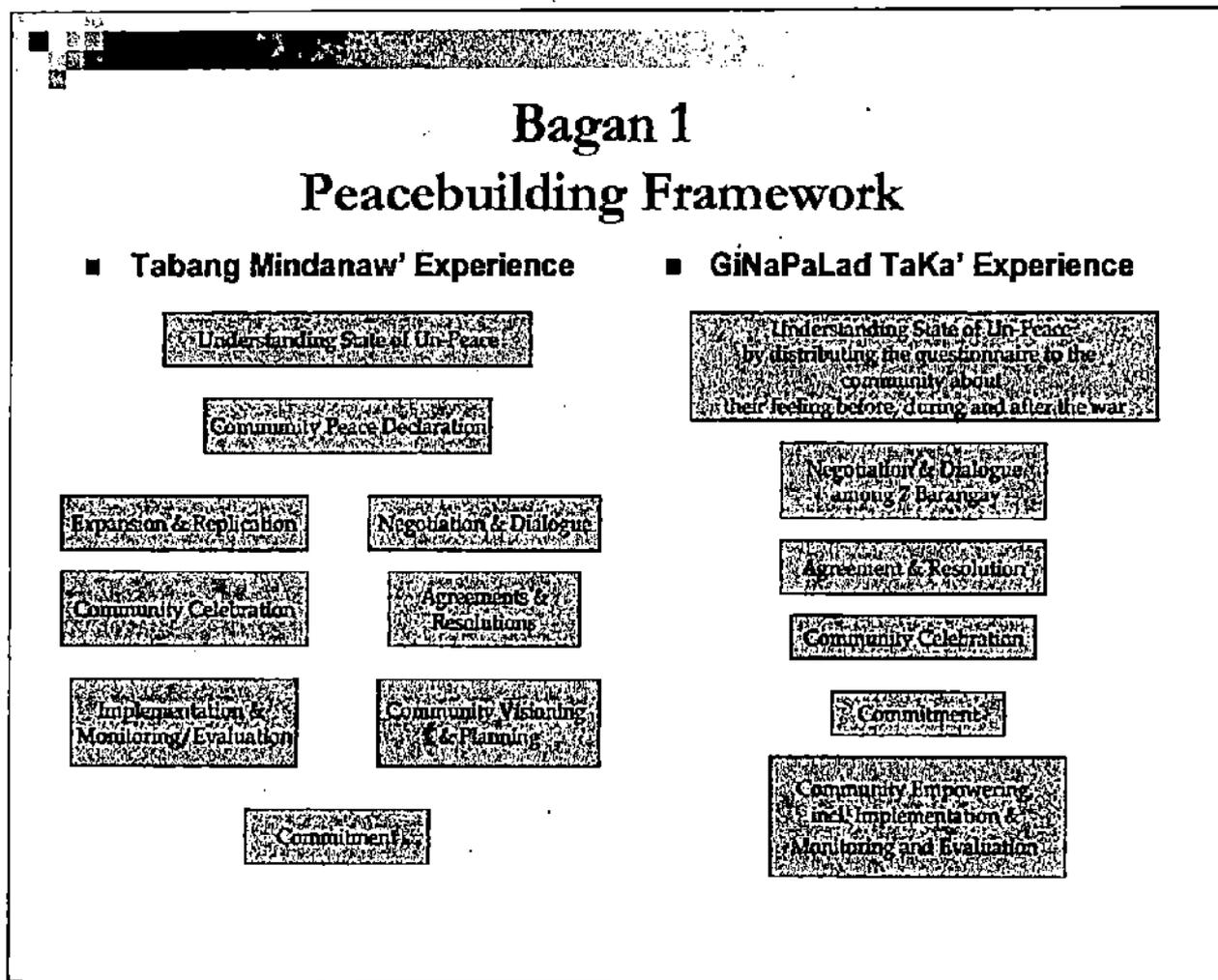
Modes of Intervention	Direct Intervention (directly operational, delivering services or resources to beneficiaries without dealing with intermediary organizations)	Capacity Building (working through local organizations or partners and building their capacity to deliver services to local communities)	Advocacy (influencing or lobbying decision makers on the behalf of one's constituency)
Level of Violence			
Fuelling Conflict	<ul style="list-style-type: none"> • aid used to purchase arms 	<ul style="list-style-type: none"> • Providing support to political front organizations 	<ul style="list-style-type: none"> • Advocacy which supports one of the warring parties to the conflict
Holding Operation	<ul style="list-style-type: none"> • "smart" distribution of relief so that it does not increase underlying tensions 	<ul style="list-style-type: none"> • Support for local organizations such as irrigations council, church-based groups, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Protection of civilians against human rights abuses
Peacebuilding	<ul style="list-style-type: none"> • Projects which bring different ethnic groups under the same programmatic umbrella 	<ul style="list-style-type: none"> • Support for civic peace groups 	<ul style="list-style-type: none"> • Advocacy for peace, justice and reconciliation

Sumber: Jonathan Goodham dan David Hulme, *Peacebuilding and Complex Political Emergencies, Working Paper Series No. 1, NGOs and Peacebuilding in Complex Political Emergencies: An Introduction* (Manchester: University of Manchester, 1997), hal. 24

Upaya *peacebuilding* yang bersifat terbatas, seperti dalam penetapan "zona damai", menjadi pusat "perdamaian pragmatis" di berbagai komunitas yang dilanda konflik kekerasan di Mindanao. Upaya *peacebuilding* tersebut berlangsung dalam kerangka sebagaimana ditulis di bawah ini.⁷ Di kawasan seperti ini, para anggota

⁷ Lihat Tabang Mindanaw, *Building Sanctuaries of Peace*, untuk mengetahui lebih jauh mengenai Tabang Mindanaw' Experience. Sedangkan untuk GiNaPaLaD TaKa' Experience, penulis simpulkan dari hasil wawancara dengan Fr. Roberto Layson, OMI pada tanggal 27 April 2005 di Gereja Mary Immaculate, Pikit, North Cotabato; wawancara dengan Brgy. Capt. Many Suleik dan Brgy. Capt. Tiburcio Flores pada tanggal 27 dan 29 April 2005 di Pikit, North Cotabato, dan 4 Mei 2005 di Davao City.

dan sebagai komunitas yang menentang perdamaian abadi, dan kristen sepakat untuk bekerja sama demi mewujudkan perdamaian abadi di dalam komunitas mereka sendiri.



(2) Teori Resolusi Konflik

Konflik adalah suatu kondisi sosial yang timbul pada satu atau lebih aktor untuk mengejar kepentingan tertentu pada saat bersamaan. Dalam hubungan internasional, perilaku konflik dapat diamati sebagai apa yang disebut perang, baik sebagai suatu hasil yang mengancam ataupun sebagai suatu kenyataan yang terjadi.

keseimbangan dan konflik dengan sasaran hegemoni. Konflik dapat memiliki muatan positif, bisa juga negatif. Ekspresi kekerasan dari sebuah konflik adalah sisi destruktifnya. Konflik terjadi karena pihak-pihak yang bertikai berusaha mencapai tujuan mereka dengan cara memuaskan kebutuhan, mempertahankan nilai-nilai dan memaksakan kepentingan. Selain itu juga konflik disebabkan oleh:

1. Sumber daya yang tidak mencukupi
2. Kurang atau tidak adanya komunikasi antara pihak-pihak tersebut
3. Masing-masing pihak yang bertikai tidak memiliki pandangan yang sama
4. Kurangnya rasa percaya satu sama lain
5. Masing-masing pihak tidak menghargai hubungan antar mereka
6. Kekuasaan terpusat (tidak dibagi secara merata)⁸

Selain itu, konflik juga muncul sebagai akibat dari adanya sumber yang terbatas namun dihadapkan pada kepentingan yang tidak terbatas; adanya alokasi sumber yang timpang; adanya benturan kepentingan; tidak adanya saling ketergantungan; tidak adanya mekanisme otoritas yang menguasai dan hasil lebih dikedepankan daripada proses. Menurut John Burton, konflik adalah sesuatu yang intrinsik dalam hubungan manusia, sehingga yang harus dilakukan oleh para analis resolusi konflik adalah menangani hubungan antarmanusia dengan lebih baik.⁹ Bagi Burton, yang memungkinkan penyelesaian konflik dengan kekerasan adalah aplikasi

⁸ Peter Harris dan Ben Raily, *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator* International IDEA, Jakarta, 2000, hal. 12.

⁹ Hugh Miall, Oliver Ramsbotham, dan Tom Woodhouse, *Resolusi Damai Konflik Kontemporer: Menyelesaikan, Mencegah, Mengelola dan Mengubah Konflik Bersumber Politik, Sosial, Agama dan Ras*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2002, hal. 69.

pemecahan masalah. Jika konflik dapat diterjemahkan ke dalam kebutuhan dasar tersembunyi pihak-pihak yang terlibat dalam konflik, maka akan terbuka sebuah ruang untuk kemungkinan penyelesaian konflik.¹⁰

Resolusi konflik adalah istilah komprehensif yang mengimplikasikan bahwa sumber konflik yang dalam berakar akan diperhatikan dan diselesaikan. Ini mengimplikasikan bahwa perilaku konflik tidak lagi penuh dengan kekerasan, sikapnya tidak lagi membahayakan, dan strukturnya telah diubah.¹¹ Adapun faktor-faktor utama yang menimbulkan konflik di Mindanao: di bidang politik berupa kebijakan yang tidak mengakomodasi nilai dan pandangan Bangsa Moro dan operasi militer yang menimbulkan ekses kemanusiaan yang besar; dan di bidang ekonomi berkaitan dengan ketimpangan pembangunan dan infrastruktur, meskipun Mindanao merupakan penyumbang devisa terbesar sektor pertanian.

Situasi yang terjadi di Mindanao relevan dengan thesis yang dibangun oleh Ted Robert Gurr dalam bukunya *Why Men Rebel* yang menjelaskan tentang mengapa orang memberontak. Gurr juga menganalisa mengenai faktor apa yang menyebabkan suatu pemberontakan ditujukan pada sistem politik, keadaan sosial seperti apa yang mematangkan situasi untuk pemberontakan serta akibat dari pemberontakan tersebut. Konsep dasar yang digunakan Gurr atas serangkaian

¹⁰*Ibid*, hal. 72-73.

¹¹ *Ibid*, hal. 31.

pemicu utama yang menyebabkan orang memberontak, jika ia merasa sesuatu yang dihargainya dirampas. Perasaan ini muncul akibat tidak sesuainya keinginan dengan kemampuan untuk mencapainya. Kemampuan untuk mencapai keinginan dirasakan ada tapi upaya mencapainya dihambat atau digagalkan. Kondisi inilah yang menimbulkan rasa dirampas, yang kemudian memunculkan agresivitas atau penggunaan kekerasan. Agresi bertujuan melukai pihak sasaran baik secara fisik ataupun non-fisik. Penghambatan tidak selalu mengakibatkan kekerasan. Jika penghambatan tidak menimbulkan kemarahan, maka pihak yang “frustrasi” tidak akan agresif. Kemarahan akibat penghambatan inilah yang mendorong orang untuk agresif. Makin besar hambatannya, makin besar kemungkinan timbul kemarahan, kian besar pula dorongan untuk melakukan kekerasan.

Pemberontakan pada umumnya berupa serangan terhadap pihak yang menjalankan kekuasaan, golongan pesaing politik dan kebijakan-kebijakan yang dihasilkannya. Merekalah yang dianggap sebagai perampas. Gurr membedakan tiga bentuk kekerasan dalam pemberontakan: kekacauan, konspirasi, dan perang dalam negeri. Kekacauan terjadi secara spontan dan tidak terorganisir, namun melibatkan banyak orang. Konspirasi selalu terorganisasi dengan rapi tapi jumlah pesertanya terbatas. Konspirasi bisa berupa pembunuhan politik, teror skala kecil, gerilya kecil-kecilan, kudeta atau makar. Adapun pemberontakan yang menggunakan kekerasan dengan tujuan politik skala besar, yang terorganisir baik dan mendapat dukungan

negeti.

□ Jadwal Kekerasan

Perasaan dirampas menimbulkan ketidakpuasan (*discontent*), yang didefinisikan sebagai “kondisi psikologis yang diakibatkan oleh perasaan dirampas”. Ketidakpuasan bisa berbentuk kemarahan, kemurkaan, atau kejengkelan. Bila dalam masyarakat terdapat sarana untuk menyalurkan rasa tidak puas tersebut, maka kadar ketidakpuasan berkurang serta tidak akan mencapai tingkat marah atau murka. Saluran ini disebut *value opportunities* yang ditafsirkan sebagai kesempatan yang disediakan untuk mencapai apa yang diinginkan. Jadwal kekerasan biasanya sebagai berikut: *Pertama*, timbul perasaan tidak puas di kalangan masyarakat yang disebabkan oleh ketimpangan antara hak dan kemampuan. Kemampuan untuk mendapatkan hal-hal yang diinginkan dianggap sudah ada, sementara hak untuk mencapainya dianggap dihambat.

Rasa tidak puas tersebut kemudian berkembang menjadi politis. Politisasi inilah yang berfungsi memberi makna sosial pada suatu ketidakpuasan pribadi. Ia juga menyebarluaskan rasa solid dan keyakinan bahwa kemarahan yang dirasakan bukan sekadar mengguncang kepentingan pribadi tapi sudah menyangkut kepentingan orang banyak. *Kedua*, sarana untuk menyalurkan rasa tidak puas tetap tertutup. Kemurkaan akan meledak dalam bentuk tindak kekerasan yang ditujukan

Tannenbaum yang menyatakan bahwa stabilitas politik dan kebebasan dapat terjamin bila terdapat banyak organisasi kecil, masing-masing dengan bidang kegiatan politiknya. Mereka dapat mengurus bidang-bidang tertentu yang diabaikan oleh pemerintah. Kehadiran organisasi-organisasi swadaya masyarakat tersebut dalam jangka pendek memang terkesan menambah kesadaran akan perampasan dan meningkatkan kemungkinan terjadinya tindakan protes dengan kekerasan. Tapi dalam jangka panjang ia mengurangi kegarangan massa yang merasa hak-haknya dirampas.

□ Titik Ledak

Kalau perasaan dirampas itu cukup meluas, maka ia akan menemukan sendiri pembenaran politisnya. Bila politisasi semacam itu tidak diberi penyaluran yang wajar atau tidak ditanggapi secara baik oleh penguasa, maka gerakan politik yang didasari perasaan dirampas akan bereaksi dalam bentuk amarah. Meledaknya kemarahan menjadi tindak kekerasan tergantung pada bagaimana penguasa menanggapi kemarahan yang sudah meningkat menjadi gerakan politis. Jika reaksi penguasa mengambil bentuk penumpasan, maka gerakan politik itu akan meningkat menjadi pemberontakan.

Dalam meneliti proses sosial yang meledak dalam bentuk kekerasan tadi, Gurr menyebut dua macam kondisi sosial yang menonjol. *Pertama*, “perasaan

dirampas yang mengendur” (*decremental deprivation*). Gejala-gejala yang tampak dalam bentuk ini antara lain:

1. Merosotnya pengaruh dan status golongan kelas menengah
2. Hilangnya pengaruh elit
3. Dilarangnya golongan oposisi berpolitik
4. Langkanya kesempatan kerja bagi pekerja kasar
5. Terganggunya keadaan keamanan
6. Krisis ekonomi melanda bangsa
7. Meningkatnya perasaan tak aman karena disintegrasi struktur sosial
8. Buyarnya sistem nilai

Bentuk perasaan dirampas kedua dinamakan “perasaan dirampas yang berkepanjangan” (*progressive deprivation*). Bentuk ini sering muncul jika kemajuan ekonomi tiba-tiba disusul oleh kemerosotan yang tajam. Keadaan ini biasanya terjadi dalam masyarakat yang mengalami perubahan di berbagai bidang kehidupan secara cepat dan serentak. Kalau masyarakat semacam ini tiba-tiba diserang oleh suatu kemunduran perkembangan, maka akibatnya dapat berbentuk revolusioner.

Penggunaan Kekerasan

Reaksi orang yang paling mendasar terhadap kekerasan adalah melawan dengan kekerasan pula. Kekerasan membuat orang marah terutama bila mereka menganggap kekerasan tersebut tidak adil. Penguasa yang menghadapi pemberontakan bersenjata biasanya menganggap kompromi sebagai bukti kelemahan, dan akan mengirim lebih banyak lagi pasukan untuk menumpas. Asumsi yang dibenarkan adalah semakin besar kelemahan

menggunakan kekerasan semakin berkurang kekerasan oleh pihak pemberontak. Namun sayangnya, asumsi ini seringkali salah. Faktanya, semakin besar kemampuan suatu rezim menggunakan kekerasan, semakin besar pula reaksi kekerasan yang dihasilkan oleh pihak pemberontak sebagai respon terhadap kekerasan negara tersebut.

Thesis Gurr ini sejalan dengan thesis Coleman mengenai tujuh tahapan konflik, yaitu:

1. permulaan atau awal munculnya permasalahan (frustasi)
2. equilibrium hubungan komunitas
3. perasaan tertindas muncul ke permukaan
4. pertentangan pendapat yang makin mendorong keyakinan untuk menentang atau melakukan perlawanan
5. kecendrungan bersikap mencurigai dan menganggap bahwa apapun yang dilakukan pihak lawan adalah salah dan buruk
6. penentang dan yang ditentang saling bermusuhan
7. persengketaan memuncak dengan terlepas dari perbedaan pendapat semula

Berkaitan dengan efektifitas metode resolusi terhadap konflik internal dengan kekerasan di Mindanao, maka indikator efektifitas disusun sebagai berikut:

- memenuhi kebutuhan dasar
- adanya stabilitas mata pencaharian
- adanya pembangunan berkelanjutan

- adanya proses pengembangan perdamaian yang meliputi penciptaan *good governance*; pemberdayaan, kesetaraan, dan kebebasan; serta adanya penghormatan, penegakan hukum serta penerapan azas keadilan¹²

(3) Teori *Human Security*

Masalah utama yang hendak disorot melalui konsep keamanan manusia adalah dominasi negara dan aparatnya dalam mendefinisikan, membuat serta menerapkan kebijakan keamanannya. Negara umumnya mengatasnamakan persatuan, kedaulatan, dan stabilitas nasional dalam membenarkan segala kebijakan keamanan berikut implementasinya di lapangan, sekalipun melalui upaya-upaya yang bertentangan dengan nilai kemanusiaan. Hal ini acapkali menimbulkan penderitaan yang hebat bagi sebagian besar individu. Karena adanya represi dari negara terhadap individu dan masyarakatnya inilah yang kemudian menjadi salah satu pemicu utama munculnya desakan bagi implementasi kebijakan keamanan yang lebih komprehensif, termasuk dengan memasukkan komponen-komponen keamanan manusia. Beberapa kasus di Asia Tenggara, Afrika dan Amerika Latin yang berkenaan dengan adanya dominasi yang berlebihan dari negara dalam bidang

keamanan menunjukkan bagaimana komponen manusia telah dipinggirkan dari keseluruhan proses penataan dan manajemen keamanan nasional¹³.

Pergeseran paradigma *state security* menuju *human security* merupakan sebuah revolusi dalam memahami aktualisasi resolusi konflik bersenjata internal dengan kekerasan yang lebih humanis, karena memasukkan unsur-unsur kebutuhan dan kepentingan orang per orang akan keamanan yang lebih komprehensif. Tabel berikut akan menunjukkan transformasi paradigma *state security* menuju *human security*.

TABEL 2
Perubahan Paradigmatik *State Security* Menuju *Human Security*

	STATE SECURITY	HUMAN SECURITY
Focus	State	Individuals, households, communities
Menaces	Protecting territorial boundaries	Borderless menaces, i.e. environment pollution, infectious diseases, terrorism
Actors	States, (politicians, military)	Wider range (NGOs)
Goals	Protecting state	Protecting and empowering people

Sumber: Bishop Antonio J. Lcdesma, S.J., *Local Perspectives and Initiatives in Peacebuilding* (Quezon City: GZOPI, 2005), hal. 14

United Nations yang juga merupakan sponsor dari paradigma baru ini, melalui Sekretaris Jenderal Kofi Annan mendefinisikan *human security* sebagai berikut

In the wake of these conflicts, a new understanding of the concept of security is evolving. Once synonymous with the defense of territory from external attack, the requirements of security today have come to embrace the protection of communities and individuals from internal violence. The need for a more human-centered approach to security is reinforced by the continuing dangers that weapons of mass

¹³ Leader Home Subinoto, "Keamanan Human Security: Tinjauan dan Dasar

destruction, most notably nuclear weapons, pose to humanity: their very name reveals their scope and their intended objective, if they were ever used.¹⁴

We must also broaden our view of what is meant by peace and security. Peace means much more than the absence of war. Human security can no longer be understood in purely military terms. Rather, it must encompass economic development, social justice, environmental protection, democratization, disarmament, and respect for human rights and the rule of law.¹⁵

The demands we face also reflect a growing consensus that collective security can no longer be narrowly defined as the absence of armed conflict, be it between or within States. Gross abuses of human rights, the large-scale displacement of civilian populations, international terrorism, the AIDS pandemic, drug and arms trafficking and environmental disasters present a direct threat to human security, forcing us to adopt a much more coordinated approach to a range of issues.¹⁶

Human security, in its broadest sense, embraces far more than the absence of violent conflict. It encompasses human rights, good governance, access to education and health care and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfill his or her potential. Every step in this direction is also a step towards reducing poverty, achieving economic growth and preventing conflict. Freedom from want, freedom from fear, and the freedom of future generations to inherit a healthy natural environment – these are the interrelated building blocks of human – and therefore national – security.¹⁷

Sehingga dapat disimpulkan bahwa definisi *human security* adalah sebagai berikut:

- protecting fundamental *freedoms* – that are the essence of life
- protecting people from severe and widespread *threats*
- using *processes* that build on people's strengths and aspirations

¹⁴ United Nations Secretary-General Kofi Annan. Millennium Report, Chapter 3, p.43-44, <<http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>>, diakses tanggal 22 Agustus 2001.

¹⁵ Kofi Annan. "Towards a Culture of Peace." <<http://www.unesco.org/opi2/lettres/TextAnglais/AnnanE.html>>, diakses tanggal 22 Agustus 2001.

¹⁶ Kofi Annan. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. General Assembly Official Records Fifty-fifth session Supplement No.1 (A/55/1). New York: United Nations, 2000, p.4, <<http://www.un.org/documents/sg/report00/a551e.pdf>>, diakses tanggal 27 Agustus 2001.

¹⁷ Kofi Annan. "Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia." Two-Day Session in Ulaanbaatar, May 8-10, 2000. Press Release SG/SM/7382. <<http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html>>, diakses tanggal 27 Agustus 2001.

centered).²⁰ *Human security* merupakan “ethical framework” dalam *peacemaking* dan *peacebuilding* karena membahas mengenai konsep keamanan komprehensif untuk semua. Dalam konteks konflik internal dengan kekerasan di Mindanao, tujuan keamanan kemanusiaan dirumuskan sebagai berikut:

- establishment of good, humane and just governance
- deliverance from poverty
- empowerment with freedoms and self determination
- eradication of roots of rebellion²¹

F. Hipotesa

Berdasarkan serangkaian permasalahan yang telah diuraikan di muka dan didukung oleh konsep serta teori yang dipandang berguna untuk membantu menganalisa penelitian selanjutnya, maka penulis mengajukan hipotesa bahwa GiNaPaLaD TaKa Space for Peace dan Sanctuaries for Peace di Pikit, North Cotabato akan efektif dalam membangun keamanan manusia dan menjadi *conflict resolution method* untuk Mindanao karena:

- memenuhi kebutuhan dasar
- adanya stabilitas mata pencaharian

²⁰ Gary King dan Christopher Murray, *Pengkajian Ulang Keamanan Manusia*, Department of Government of Harvard University, Cambridge, 2000, hal. 5.

²¹ Hal ini termuat dalam surat yang ditujukan oleh Tabang Mindanaw, Bishop Partners dan Citizen Peace Council kepada Presiden Gloria Macapagal-Arroyo pada bulan Maret 2003. <http://www.tabangmindanaw.org/Tabang_Mindanaw_cited_as_Basals_Demos_of

- adanya pembangunan berkelanjutan
- adanya proses pengembangan perdamaian yang meliputi penciptaan *good governance*; pemberdayaan, kesetaraan, dan kebebasan; serta adanya penghormatan, penegakan hukum serta penerapan azas keadilan

G. Metodologi Penulisan dan Pengumpulan Data

Untuk membahas materi yang disusun dalam sistematika penulisan maka dipergunakan cara penelitian sebagai berikut:

- *Studi literatur*, metode ini digunakan untuk mengkaji literatur yang relevan guna membahas permasalahan sebagai titik tolak penyusunan (data sekunder).
- *Analisa data*, data-data yang diperoleh dari kajian studi literatur, serta penelitian di lapangan yang dilaksanakan pada tanggal 26 April–5 Mei 2005 sehubungan dengan keikutsertaan penulis dalam *SEACA IPD Advocacy Strategy and Techniques Development Internship Program 2005* di Filipina, diperiksa secara teliti tentang kebenaran dan relevansinya untuk dijadikan sumber penyusunan.
- *Pembuktian hipotesa*, diturunkan dari batasan pengertian judul, pembahasan masalah dan analisa data

H. Jangkauan Penelitian

Dalam penulisan ini, penulis bermaksud memberi batasan waktu pada periode konflik di Mindanao, dimulai dari integrasi tuntutan kemerdekaan ke dalam perjuangan bersenjata, episode perundingan damai sebagai resolusi konflik hingga kondisi kontemporer, yakni 1968-2005. Dipilihnya batasan tersebut mengingat beberapa pertimbangan:

- Munculnya konsep *peacebuilding* sebagai *starting point* bagi wacana keamanan kemanusiaan dimulai sejak kedua belah pihak bersepakat untuk melakukan perundingan damai
- Konflik bersenjata memuncak seiring dengan dinamika perjanjian damai dan implementasi di lapangan terhadap butir-butir kesepakatan
- Sejalan dengan hal yang pertama, periode tersebut merupakan periode yang penuh dengan gejolak, dimana tuntutan-tuntutan untuk menyelesaikan konflik secara damai direspon dengan *all out war* yang dideklarasikan pemerintah dalam rangka menumpas gerakan separatisme

Dengan mempersempit periode waktu diharapkan dapat menghindari kompleksitas analisa sekaligus mempermudah pengamatan masalah. Meskipun demikian, masalah-masalah di luar jangkauan tersebut tidak tertutup kemungkinan untuk dikemukakan sebagai latar belakang atau sebagai faktor pendukung, sepanjang hal itu masih ada relevansinya dengan permasalahan yang dibahas

I. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan ini dimaksudkan untuk menjawab rumusan masalah dan hipotesa yang dikemukakan, dan disusun sebagai berikut

Bab I. PENDAHULUAN

- A. Alasan Pemilihan Judul
- B. Latar Belakang Masalah
- C. Rumusan Masalah
- D. Tujuan Penelitian
- E. Kerangka Pemikiran
 - (1) Konsep Peacebuilding
 - (2) Teori Resolusi Konflik
 - (3) Teori Human Security
- F. Hipotesa
- G. Metodologi Penulisan dan Pengumpulan Data
- H. Jangkauan Penelitian
- I. Sistematika Penulisan

Bab II. DINAMIKA KONFLIK DI MINDANAO

- A. Latar Belakang Konflik di Mindanao
- B. Dehumanisasi terhadap Muslim Moro
- C. Refleksi Empiris terhadap Thesis Ted Robert Gurr

- (1) Hilangnya Identitas Islam
- (2) Perampasan Hasil Alam dan Pemiskinan
- (3) Titik Ledak

D. Otonomi dan Gencatan Senjata

- (1) Otonomi di bawah Tripoli Agreement 1976
- (2) Marcos-brand of Autonomy
- (3) Otonomi di bawah 1987 Constitution dan ARMM Organic Law
- (4) Otonomi di bawah The 1996 GRP-MNLF Peace Accord dan ARMM Expanded Organic Law

Bab III. CONFLICT RESOLUTION METHOD GINAPALAD TAKA SPACE FOR PEACE DAN SANCTUARIES FOR PEACE DALAM BINGKAI HUMAN SECURITY

- A. Permasalahan Baru Pasca Otonomi
- B. Refleksi terhadap Otonomi sebagai Conflict Resolution Method
- C. Refleksi Empirik terhadap Conlict Resolution Method GiNaPaLaD

TaKa Space for Peace dan Sanctuaries for Peace

- (1) Pengalaman sebagai War Torn Community
- (2) Community Peace Declaration
- (3) Community Empowerment: Hambatan dan Tantangan

BAB IV. EFEKTIVITAS GINAPALAD TAKA SPACE FOR PEACE DAN SANCTUARIES FOR PEACE SEBAGAI CONFLICT RESOLUTION

METHOD

- A. Memenuhi Kebutuhan Dasar
- B. Stabilitas Mata Pencabarian
- C. Pembangunan Berkelanjutan
- D. Proses Pengembangan Perdamaian

BAB V. KESIMPULAN