

Issue Konstruktivis

Issue konflik Mindanao sebagai gejala konstuktivis mulai tampak pasca *Final Peace Agreement* 1996. Fihak-fihak yang berkonflik tidak bisa melepaskan diri tarik-menarik kepentingan-kepentingan primordialis maupun memanfaatkan konflik bagi kepentingan ekonomi dan politik dari para elit. Pilihan untuk terus berkonflik ataupun memulai pilihan damai dan negosiasi sangat ditentukan oleh konstruksi internasional dan nasional.

Pilihan MNLF untuk menyelesaikan konflik Mindaanao dalam meja perundingan tidak bisa dilepaskan dari konstruksi besar masyarakat internasional untuk mengembangkan prinsip-prinsip damai. Bahkan OKI sangat berkepentingan terhadap pilihan politik ini dalam rangka membangun citra bahwa Islam sebagai sebuah agama memiliki konsepsi yang jelas tentang perdamaian.¹

Demikian pula pilihan pemerintah Fidel Ramos yang secara proaktif melakukan upaya negosiasi dengan MNLF juga tidak bisa dilepaskan dari konstruksi besar bahwa konflik Mindanao telah menghabiskan biaya social, politik, ekonomi dan sejarah yang sangat mahal. Sebagaimana diakui oleh Eduardo Emita, bahwa respon militeristik dari regim Marcos telah menyebabkan kerugian yang sangat besar bagi Filipina;

Available data from the Armed Forces of the Philippines indicate that over a period of 26 years since 1970, more than 100.000 persons were killed in the conflict in southern Philippines. The government suffered about 20% of casualties; the rebels more than 50%; while civilians caught in the crossfire came to about 20% of total casualties. About 55.000 persons were wounded, not

¹Lihat konsep diplomasi Islam yang senantiasa dilekatkan dengan final Peace Agreement dalam tesis Wadi, Zulkipli, *Islamic Diplomacy: A Case Study of the OIC and the Pacific Settlement of the Bangsamoro Question (1977-1992)*, (MA Islamic Studies thesis, Institute of Islamic Studies, University of Philippine, 1993 demikian pula dapat dilihat dalam evaluasi 10 tahun FPA, *Ten Years After: Revisiting the 1996 Final Peace Agreement between the Government of the Philippines and the Moro National Liberation Front*, Study group of the Institute of Autonomy and Governance, March 2007

*counting those from the rebel side. From 1970 to 1976 alone, an average of 18 people was slain everyday. All in all, the AFP has spent about 73 billion pesos in connection with the Mindanao conflict since 1970; or an average of 40% of its annual budget. If this figure could be multiplied by the inflation rate over the years, it is truly a gargantuan expense. Presently, about 30% of the budget of the Philippine Air Force is spent in Mindanao; so is 40% of our naval budget and 60% of our Army budget.*²

Gambaran ini menunjukkan bahwa pilihan perdamaian bagi pemerintah Filipina tidak bisa dilepaskan dari kontraksi ekonomi yang sangat kuat. Elite politik di Filipina harus berfikir keras bagaimana menyelamatkan ekonomi nasional ditengah pembiayaan perang yang mulai dianggap tidak efektif. Hal ini juga mirip dengan kasus referendum Indonesia di Timor Timur. Kontraksi ekonomi yang sangat kuat semasa krisis ekonomi 1998, menyebabkan Habibie sebagai presiden mengambil langkah berani untuk melakukan penyesuaian biaya ekonomi di Timor Timur.

Namun di sisi lain, pilihan terus melakukan konflikpun juga merupakan bagian dari proses kontraksi. Estrada merupakan figure yang sempat didukung oleh Muslim di Mindanao ketika hendak mencalonkan diri, bahkan lebih dari 50% penduduk Mindnao akan memilihnya. Sebagaimana halnya diberitakan oleh Deutsche Presse Agentur, 25 Mei 1998;

*The MILF, the Muslim Reform Party, the Islamic Missionary Movement, and the Confederation of Major Muslim Organizations of the Philippines urge Vice-President Estrada to appoint a Muslim to his cabinet. Previous leaders have not appointed Muslim members to their cabinets. The MILF has postponed talks with the government until a new administration is in place. Estrada will be sworn in as President on June 30. Muslim groups state that 47% of Muslims voted for Estrada.*³

² Lihat dalam pidato Eduardo Ermita dalam, Privilege Speech, "To Win the Peace, To Build the Nation" House of Representative Republic of the Philippines, 23 Juli 1996

³ Deutsche Presse-Agentur, 28 Mei 1998

Dalam membangun negosiasi dengan pemerintah Filipina, MILF cenderung berhati-hati. MILF belajar dari pengalaman MNLF tatkala melakukan perundingan dengan pemerintah Filipina. Pada tahun 1997, pemerintahan Fidel Ramos pasca melakukan perundingan dengan MNLF pada tahun 1996, mengajak untuk melakukan pembicaraan damai dengan MILF. MILF menyadari bahwa kapasitas pemerintah Fidel Ramos sebagai pihak yang kredibel untuk mengimplementasikan hasil perundingan pada titik yang lemah. Hal ini tercermin dari lambatnya pemerintahan Ramos untuk mengimplementasikan kebijakan politik, ekonomi, dan keamanan terhadap pemerintahan otonomi Mindanao.

MILF cenderung melakukan deal politik dengan wakil presiden Filipina, Joseph Estrada, yang juga mencalonkan diri dalam pemilu di tahun 1998. Pada 28 Mei 1998, MILF mengundang Estrada untuk mengunjungi markas besar MILF di Camp Abubakar, untuk mendiskusikan tentang masalah perdamaian, sebagai bagian dari konsesi atas dukungan MILF terhadap Joseph Estrada dalam pemilihan presiden. Estrada dalam kunjungan tersebut menyakinkan pada MILF bahwa jika ia terpilih menjadi presiden Filipina maka kebijakan terhadap kasus konflik Mindanao akan diselesaikan dengan cara-cara persuasif.

Janji politik Estrada kepada MILF ternyata tidak terbukti, bahkan bertolak belakang. Pasca melakukan perundingan dengan MILF di tahun 1998, Estrada di tahun 2001 tatkala Estrada mengunjungi lagi markas MILF justru bukan untuk membangun perdamaian justru melakukan pemberangusan terhadap markas MILF. Tidak kurang 7 camp pelatihan MILF termasuk Camp Abu Bakar As-Sidiq dan Hudaibiyya dihancurkan.

Estrada yang sebelum menjanjikan pendekatan *all-out peace* dalam menyelesaikan justru mengembangkan pendekatan *all-out war*.⁴

Pilihan Estrada untuk melakukan kebijakan *all-out war* ternyata tidak dapat dipisahkan dari konstruksi perang yang dikembangkan oleh Amerika Serikat terhadap aktivitas terorisme. MILF yang sebelumnya difahami sebagai mitra politik untuk memenangkan proses pemilu kemudian tatkala Amerika Serikat menyatakan bahwa MILF merupakan bagian dari organisasi yang berpeluang sebagai organisasi teroris terkait dengan keterdekatannya dengan al-Qaeda maka pemerintah Estrada yang hanya menjadi agen saja cenderung memilih untuk memerangi MILF.

Pola ini juga diterapkan oleh Gloria Arroyo dalam memaknai konflik di Mindanao. Arroyo cenderung mempergunakan konflik di Mindanao sebagai bagian dari konstruksi untuk mendapatkan asistensi ekonomi melalui kebijakan *trade-off* kerjasama terorisme di Asia Tenggara. Pilihan Arroyo ini terkait dengan kondisi ekonomi Filipina pada 2001, yang mengalami titik nadir, di mana pendapatan mengalami penurunan sampai P700, dari P. 11,814 menjadi P 11,365 menurun sebagai akibat meningkatnya angka pengangguran dari 10.05% di era Estrada menjadi sekitar 11.40% di tahun 2001.

Untuk mengantisipasi tingkat kerawanan sosial, dan meningkatnya konflik di Mindanao maka Arroyo melakukan intensifikasi kerjasama dengan Amerika Serikat untuk memerangi aktivitas MILF yang dikategorisasikan sebagai kelompok terorisme. Pilihan Arroyo tersebut tidak dapat dilepaskan dari konsesi pemerintah Amerika Serikat

⁴ Catherine Denni R. Jayme , “The Challenge For Peace In Mindanao: Counterinsurgency Policies of The Estrada And Arroyo Governments For Southern Philippines, Manila, Public Administration and International Relations, *Maxwell Review*, 2005, hal. 108-110

yang akan meningkatkan volume bantuan ekonomi dan militer untuk aktivitas memerangi terorisme di Asia Tenggara.

According to the country report of the Library of US Congress-Federal Research Division on the Philippines dated March 2006, total U.S. military assistance to the Philippines rose from US\$38 million in 2001 to US\$114 million in 2003 and a projected US\$164 million in 2005. This makes the Philippines the fourth largest recipient of U.S. foreign military assistance. Moreover, another \$2.7 million was given as part of the International Military Education and Training Program in 2004. The country is the second largest recipient of U.S. military education and training. At \$148 million, the Philippines is also the number one recipient in Asia of Excess Defense Articles. The Armed Forces of the Philippines (AFP) remains to be a U.S.' surrogate army.⁵

Kebijakan pemerintah Filipina yang cenderung hanya berperan sebagai agen dari kepentingan struktur keamanan dan ekonomi Amerika Serikat, menyebabkan konflik di Mindanao menjadi rumit untuk diselesaikan. Pada masa pemerintahan Aroyyo, sejak dari 2001 sampai 2010, setidaknya telah dilakukan 3 upaya perjanjian damai, yakni 2003, 2008, dan 2009 namun senantiasa mengalami *deadlock* sebagai akibat labilnya pilihan politik dan konsesi yang ditawarkan pemerintah Aroyyo terhadap faksi perlawanan Bangsamoro.

⁵ Diunduh dari http://www.bayan.ph/downloads/ai/partners_in%20terror_eng.pdf pada 17 Agustus 2009