

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Aceh salah satu daerah yang memiliki keunikan dan latar belakang sejarah yang berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia. Sejarah Aceh yang banyak diwarnai dengan tradisi pergolakan dan kekerasannya merupakan dampak dari serangkaian proses sejarah yang panjang yang dialami oleh masyarakat agraris di ujung utara Pulau Sumatera sehingga membekas ke dalam sosial memorinya (Al-Chaidar, Ahamad, & Dinamika, 1999; Djumala, 2013). Empat puluh tahun Perang Aceh dengan Belanda yang begitu lama dalam lintasan sejarah telah membentuk masyarakat Aceh yang terbiasa dalam suasana peperangan, bahkan pula menimbulkan luka yang menjiwai dalam mental diri rakyat Aceh sehingga Belanda menyebutnya dengan “*Atjeh-moord*” atau dalam istilah bahasa Aceh disebut *Aceh Pungoe* (Aceh Gila).

Pada masa Aceh bergabung menjadi bagian dari negara Indonesia yang baru berusia sangat belia, pergolakan dan kekerasan pun kembali terjadi. Dimulai dengan meletusnya pemberontakan Teungku Daud Beureueh pada tahun 1953-1962 dibawah panji Darul Islam (DI/TII) atas peleburan Aceh ke dalam Provinsi Sumatera Utara dan menuntut janji Presiden Soekarno yang mengabaikan untuk memberikan kebebasan bagi Aceh dalam menjalankan syariat Islam. Lalu, munculnya Pemberontakan yang lebih radikal di tahun 1976-2005, yaitu Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang diproklamirkan di Gunung Halimon, Pidie oleh

seorang intelektual Aceh yaitu Teungku Hassan Muhammad di Tiro. Tujuan dari gerakan ini untuk memisahkan Aceh dari Indonesia karena ketidakadilan dan ketimpangan pemerintah pusat dalam mengembangkan daerah. Rakyat Aceh merasa dikhianati oleh pemerintah pusat, Aceh memiliki sumber daya alam yang melimpah tetapi tidak bisa dinikmati oleh masyarakat Aceh itu sendiri (Ismail et al., 2001). Kedua tragedi itu telah menelan banyak korban jiwa yang tak terbilang dan tak kurang harta yang melayang.

Mindanao juga merupakan suatu daerah yang berlangsung konflik sejak lama di wilayah Filipina Selatan. Konflik yang meletus pada tahun 1972 yang diprakarsai oleh Nur Misuari dibawah gerakan MNLF (*Moro National Liberation Front*) ini bermula berhubungan dengan agama dan patroli tanah, lama kelamaan bergeser terkait dengan geografi dan sejarah sehingga bermuara pada keinginan untuk merdeka serta membentuk negara yang terpisah dari Filipina (Mardhiah, 2015). MNLF itu sendiri mengalami perpecahan karena ada agenda perjuangan yang tidak sependapat, sehingga pada tahun 1977 terbentuklah Moro Islamic Liberation Front (MILF) yang dipimpin oleh Hashim Salamat. Peristiwa pemberontakan ini telah melayangkan korban yang begitu banyak yaitu sekitar lebih dari 120.000 ribu jiwa yang tewas dalam empat dekade masa pemberontakan (Jeffery, 2017).

Gerakan-gerakan yang bermunculan tersebut diatas merupakan gerakan yang mengatasnamakan rakyat Bangsamoro yang merasa diabaikan secara sosial sehingga memerangi Pemerintah untuk memperoleh otonomi yang lebih baik bahkan untuk merdeka dari Filipina (Tomaro, 2019). Bangsamoro ini mayoritasnya

telah mendiami beberapa provinsi di Mindanao yaitu Lanao del Sur, Muguindanao, Basilan, Sulu dan Tawi-Tawi serta banyak juga yang mendiami di luar Mindanao tepatnya di wilayah Visayas dan Luzon (Abubakar, 2019). Yang kesemuanya dari daerah provinsi tersebut masuk ke dalam ARMM (Autonomous Region Muslim in Mindanao) yang kemudian berubah menjadi BARMM (Bangsamoro Autonomous Region Muslim in Mindanao) melalui referendum yang baru saja dilaksanakan di awal tahun 2019 (Wijaya, 2019).

Dari permasalahan konflik yang terjadi pada dua daerah itu, yakni; Aceh dan Mindanao, telah menjadi pekerjaan rumah dari masing-masing pemerintah Indonesia dan Filipina untuk berupaya menyelesaikan permasalahan disintegrasi ini dengan berbagai macam cara. Seperti halnya Aceh, konflik Aceh ini diselesaikan dengan berbagai pendekatan yang bervariasi menurut rezim yang berkuasa di Pemerintahan Indonesia. Pada rezim Orde Baru yang sangat sentralistik dalam menyikapi konflik Aceh, lebih mengedepankan pendekatan melalui moncong-moncong senjata (militer). Jatuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998 telah sukses membuat B.J Habibie menjadi kepala Pemerintahan. Pada era Pemerintahan B.J Habibie mengubah cara yang dijalankan oleh Orde Baru dengan lebih mengedepankan pendekatan kesejahteraan, hal itu dibuktikan dengan dicabutnya status DOM (Daerah Operasi Militer) pada Aceh dan memberikan amnesti kepada para mantan anggota GAM yang menjadi tahanan serta juga mengalokasikan bantuan kesejahteraan untuk para anak yatim dan janda-janda yang telah menjadi korban konflik (Djumala, 2013).

Berlanjut pada masa Pemerintahan Gus Dur (Abdurrahman Wahid) dalam upaya permasalahan konflik Aceh, Gus Dur memilih jalur dialog sebagai pendekatan resolusi konflik. Sehingga pada masa rezim ini memunculkan kesepakatan yang dihasilkan bersama antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka. Kesepakatan tersebut ditandatanganinya untuk bersepakat menghentikan kekerasan yang tertuang dalam *Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh* yang dimediasi oleh Henry Dunant Centre (HDC). Seperti yang dikemukakan oleh Aspinall dan Crouch (2003) dimana pada masa Pemerintahan ini aspek kemanusiaan yang menjadi pertimbangan utama untuk memastikan Aceh harus aman dari konflik, sehingga pemerintah dapat menjangkau pelayanan dan perlindungan bagi warga Aceh. Walaupun kesepakatan ini sudah ditandatangani oleh kedua belah pihak, namun situasi di Aceh masih saja diwarnai dengan kekerasan.

Ketika Megawati Soekarnoputri naik tahta menjadi presiden, berbagai tindakan kekerasan dan pelanggaran kemanusiaan terus menjadi-jadi di tanah Aceh, namun pemerintah juga tetap mengupayakan resolusi konflik terus-menerus dilakukan. Selama periode pemerintahan Megawati, posisi HDC tak tergantikan dan dipercayakan untuk kembali dihadirkan sebagai mediasi dalam upaya resolusi konflik tersebut. Hal itu dibuktikan dengan berhasil menandatangani *Cessation of Hostilities Agreement* (COHA) pada tanggal 9 Desember 2002. Walau bagaimanapun upaya pendekatan dialog telah dilakukan namun upaya pendekatan militer kembali diletuskan, yang mana ketika itu pemerintah menetapkan status darurat militer bagi Aceh yang bertujuan untuk menekan GAM agar mau menerima

konsep otonomi khusus dalam NKRI (Aspinall & Crouch, 2003). Namun konflik dan resolusi Aceh belum dapat diselesaikan oleh Presiden Megawati sampai akhir masa jabatannya.

Pada tahun 2004, roda pemerintahan pun berganti sehingga pendekatan resolusi konflik pada Aceh pun juga ikut berganti. Terpilihnya Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla (SBY-JK) dalam pemilihan umum yang dipilih langsung oleh rakyat secara demokratis menjadi momentum baru dalam penanganan konflik Aceh (Kingsbury, 2010). Konflik Aceh yang sudah berlarut-larut dan tak mampu diselesaikan oleh setiap rezim yang berkuasa, akhirnya dapat diselesaikan secara damai. Hal itu dibuktikan dengan munculnya kesepakatan dan kesepahaman yang tertuang dalam *Memorandum of Understanding* (MoU) yang telah ditandatangani bersama antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia. Dengan demikian konflik Aceh dengan Pemerintah pusat akhirnya berakhir dengan damai dan proses perdamaian ini mendapat banyak apresiasi dari dunia internasional dan menjadi *role model* resolusi konflik bagi dunia (Kingsbury, 2016).

Selanjutnya berpindah ke Mindanao yaitu daerah selatannya Filipina yang juga telah mengalami konflik yang berkepanjangan dari masa ke masa. Upaya yang Pemerintah Filipina lakukan untuk meredam konflik di Mindanao ini juga begitu sangat menguras tenaga. Percobaan pertama untuk bernegosiasi agar terciptanya damai dan gencatan senjata dengan MNLF itu dilakukan oleh Presiden Ferdinand Marcos atas tekanan dari Organisasi Konferensi Islam (OKI) pada pertengahan

tahanu 1970-an. Itu terbuktikan dari Presiden Ferdinand Marcos dan MNLF menandatangani Perjanjian Damai di Tripoli, Libya (Talib, 2019). Ini menjadi awal yang baik bagi hubungan Pemerintah Pusat Filipina dengan Gerakan Separatis Muslim di Selatan Mindanao tersebut. Namun hasil dari Perjanjian Tripoli (*Tripoli Agreement*) tersebut tidak menghasilkan Perdamaian yang awet, karena ada perbedaan dalam mengimplementasikan muatan dari perjanjian yang telah disepakati dan juga ada kebimbangan dari pihak Pemerintahannya Ferdinand Marcos serta ditubuh MNLF pun terpecah menjadi MILF karena terjadi perbedaan ideologi dan pergeseran strategi yang dipimpin oleh Hashim Salamat (Bertrand, 2014; Levey, Shellman, & Young, 2013).

Lengsernya Ferdinand Marcos dari kursi Presiden yang memimpin rezim pemerintahan otoriternya Filipina telah membuka jalan demokrasi dalam tatanan pemerintahan Filipina. Berhasilnya tuntutan dari kekuatan *People Power* yang dipimpin oleh Corazon Aquino telah mengantarkannya kepada kursi Kepresidenan Filipina di tahun 1986. Pada tahun yang sama pula, Presiden Corazon Aquino langsung menemui Nur Miswari pimpinan teratas dari MNLF. Hasil pertemuan itu telah muncul beberapa kesepakatan, dan berdamai adalah poin utama dari pertemuan itu yang akan dibahas pada pertemuan selanjutnya. Menyambut hal itu Presiden Corazon Aquino membuka *re-negotiation* antara Pemerintah Filipina dan MNLF di Jeddah, Arab Saudi atas bantuan OKI yang kemudian setuju untuk berdamai dengan menerima konsep otonomi bagi Muslim Mindanao sebagai bagian baru yang akan dimunculkan dalam Konstitusi Filipina, yang kemudian persetujuan kedua belah pihak ini dikenal dengan "*The Jeddah Accord*" (Abubakar, 2019).

Namun persetujuan ini mengalami kegagalan dan jalan buntu pada Kongres Filipina, sehingga pimpinan MNLF menyerukan kepada Presiden Corazon Aquino untuk mengeluarkan keputusan eksekutif untuk memberikan otonomi untuk muslim Mindanao, tetapi hal itu tidak diindahkan sehingga berakibat pada tidak terpenuhinya perjanjian pada *The Jeddah Accord* (Plank, 2015).

Berbagai rezim setelah sepeninggalnya Corazon Aquino tidak ada yang mampu menyelesaikan konflik di Selatan Mindanao, apapun kesepakatan dan perjanjian yang sudah dicapai oleh Pemerintah bersama gerakan-gerakan separatis di Mindanao (baik itu MNLF ataupun MILF) selalu berbenturan dengan implementasi yang akan dijalankan dan tidak komitmen antara pemerintah dengan kelompok-kelompok separatis di Mindanao (Hernandez, 2014). Seperti pada masa Presiden Fidel Ramos yang kembali membangun komunikasi dengan MNLF untuk mencari resolusi konflik bersama agar mengakhiri pertikaian ini. Pembentukan yang awalnya dianggap sepihak mengenai Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM) oleh kelompok separatis kembali dibahas bersama. Desakan dari OKI pun sangat kuat kepada Pemerintah Filipina membicarakan kembali komitmen kedua belah pihak yang pernah disepakati pada *Tripoli Agreement 1976* (Abubakar, 2019).

Setelah selesai dengan MNLF ditahun 1996 melalui FPA (*The 1996 Final Peace Agreement*), setahun kemudian Pemerintah Fidel Ramos langsung bergerak cepat bernegosiasi dengan MILF. Kemudian negosiasi berlanjut dengan Presiden Joseph Estrada yang menggantikan Fidel Ramos yang sudah berakhir masa

jabatannya, telah menghasilkan perkembangan yang baik. MILF akan menerima konsep ARMM yang ditawarkan pemerintah (Indrawan, 2016).

Dalam perjalanan konsep ARMM yang ditawarkan pemerintah untuk penyelesaian konflik tetap menjadi biang masalah. ARMM telah menjadi kendaraan untuk perlindungan politik dan belum menunjukkan program berkelanjutan untuk pemerintahan dan pengembangan yang efektif di wilayah ARMM. Di sisi lain, keberadaan ARMM terganggu oleh kemampuan fiskal yang buruk, menjadikannya tunduk pada alokasi anggaran dari pemerintah pusat Filipina. Indikator kerja ARMM terus mengalami kemunduran, antara lain kemiskinan masih tinggi, tingkat pendidikan masih terendah, dan indikator kesehatan juga masih rendah (Abubakar, 2019). Sehingga ARMM belum dianggap responsif terhadap kebutuhan Bangsamoro.

Berdasarkan hal tersebut diatas, peneliti berusaha menyelidiki bagaimana upaya yang pemerintah lakukan dari tiap negara (Indonesia dan Filipina) untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di wilayahnya pemerintahannya. Tujuan untuk membandingkan dua kasus konflik tersebut karena konflik Aceh dan konflik Bangsamoro memiliki kesamaan, yakni kedua konflik itu merupakan konflik vertikal dan terjadi dalam lingkungan zona Asia Tenggara yang telah melibatkan Aceh dan Bangsamoro yang notabeneanya masih serumpun Bangsa Melayu dan Islam. Hal itulah menjadi alasan dan dasar yang kuat bagi peneliti untuk membandingkan kedua kasus konflik tersebut.

1.2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana Proses Resolusi Konflik pada Aceh dan Bangsamoro?
- b. Bagaimana Kualitas Perdamaian yang telah dihasilkan Pasca-Konflik Aceh dan Bangsamoro?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan

- a. Untuk mengetahui bagaimana proses resolusi konflik pada Aceh dan Bangsamoro yang bermuara pada terwujudnya Perdamaian.
- b. Untuk mengetahui kualitas perdamaian yang dihasilkan pasca-konflik Aceh-Bangsamoro.

1.3.2. Manfaat

Penelitian ini diharapkan akan mampu memberikan pemahaman mengenai upaya kesuksesan penyelesaian konflik yang terjadi dalam kehidupan bernegara dan menjadi sumbangsih pemikiran pada manajemen Resolusi Konflik dalam khazanah keilmuan tata pemerintahan.