

EFEKTIVITAS STRATEGI COUNTERINSURGENCY “OPLAN BAYANIHAN” DI FILIPINA

EFFECTIVITY OF THE STRATEGY OF COUNTERINSURGENCY “OPLAN BAYANIHAN” IN THE PHILIPPINES

Maringan Simorangkir¹

(arekmalang.duaribu@gmail.com)

Abstrak - Kelompok Insurgensi di Filipina tidak muncul dalam waktu dekat, melainkan sejak awal merdekanya Republik Filipina. Dengan kemunculan beberapa kelompok insurgensi, maka Filipina telah beberapa kali melakukan strategi *counterinsurgency* hingga akhirnya pada masa Pemerintahan Benigno Aquino III, muncullah strategi “Oplan Bayanihan” sebagai konsep strategis untuk menghadapi insurgensi. Namun, strategi ini tidak begitu saja lahir karena Presiden Aquino III sendiri telah mengklaim adanya keberlanjutan kebijakan dan strategi pemimpin sebelumnya dalam hal ini sehingga penulis menyebut “Oplan Bayanihan” ini sebagai strategi revolusi dalam konteks *counterinsurgency* di Filipina. Dalam tulisan ini, dijelaskan bagaimana Oplan Bayanihan dapat menjadi penerus strategi *counterinsurgency* yang berpengaruh besar bagi keamanan dan perdamaian internal, serta sejauh mana efektivitasnya terhadap sistem keamanan di Filipina. Selain itu, penulis juga sedikit menyinggung strategi *counterinsurgency* di Indonesia sebagai studi komparasi agar menemukan solusi penyelesaian konflik insurgensi yang tepat.

Kata Kunci: *insurgensi, counterinsurgency, Oplan Bayanihan, sistem keamanan Filipina*

Abstract - *Insurgency groups in the Philippines does not appear in the near future, but since the beginning of the independence of the Republic of the Philippines. With the emergence of several insurgency groups, the Philippines has made several counterinsurgency strategy until finally the Government of Benigno Aquino III, comes the strategy of "Oplan Bayanihan" as a strategic concept to face the insurgency. However, this strategy does not just born since President Aquino III himself has claimed their sustainability policy and strategy of the previous leader in this regard so that the author calls "Oplan Bayanihan" is a revolutionary strategy in the context of counterinsurgency in the Philippines. In this paper, it is explained how the Oplan Bayanihan counterinsurgency strategy could be the successor to a major influence on internal peace and security, as well as the extent to which the effectiveness of the security system in the Philippines. In addition, the authors also slightly offensive counterinsurgency strategy in Indonesia as a comparative study in order to find solutions appropriate conflict resolution insurgency.*

Keywords: *insurgensi, counterinsurgency, Oplan Bayanihan, the security system of the Philippines*

¹ Penulis adalah mahasiswa pasca sarjana Program Studi Peperangan Asimetris Cohort-4 TA. 2016 Fakultas Strategi Pertahanan Universitas Pertahanan. Penulis dapat dihubungi melalui *email* penulis, arekmalang.duaribu@gmail.com

Latar Belakang

Filipina merupakan salah satu negara yang memiliki permasalahan terkait isu insurjensi. Permasalahan insurjensi di Filipina sudah terjadi sejak baru saja merdeka dan hingga saat ini belum juga dapat diselesaikan. Upaya kontrainsurjensi di Filipina sendiri telah dilakukan sejak tahun 1946-1956 dengan beberapa kasus “*Small War*” yang sampai saat ini masih menjadi isu yang menarik untuk dibahas dan dianalisis dalam dunia pertahanan, terutama untuk wilayah regional ASEAN. Pemerintahan Filipina telah melakukan upaya perlawanan terhadap gerakan insurjensi Hukbalahap sejak baru merdeka. Hukbalahap sendiri merupakan sebuah kelompok insurjensi yang terorganisir dengan baik dan memiliki basis pergerakan yang juga dianggap sukses. Bahkan, kesuksesan kelompok tersebut dalam melakukan perang gerilya telah diterapkan selama masa penjajahan Jepang di masa Perang Dunia Kedua (1946-1950). Pada masa itu, kelompok insurjensi tersebut bergerak dengan spirit yang luar biasa sehingga sulit untuk ditumbangkan. Bahkan, kelompok tersebut pada waktu itu berasumsi bahwa untuk menjatuhkan

pemerintahan Filipina dan menggantinya dengan rezim yang baru bukanlah hal yang sulit. Akan tetapi, pada tahun 1953, kelompok insurjensi ini justru berhasil dihancurkan melalui sebuah momentum yang tidak disangka-sangka (Haryama, 2016:1).

Pada tahapan pertama, operasi *counterinsurgency* gagal dilakukan oleh pemerintah Filipina. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, seperti 1) kemerdekaan yang baru saja diraih oleh Filipina masih menyisakan berbagai permasalahan yang belum selesai; 2) tidak adanya lahan pertanian menjadi masalah yang juga berat karena meskipun kondisi perekonomian global sudah membaik pasca Perang Dunia II, namun pemerintah Filipina masih belum dapat memaksimalkan sumberdaya yang ada untuk mengatasi berbagai masalah kebutuhan masyarakatnya; dan 3) kerusakan fasilitas akibat Perang Dunia II juga menjadi faktor yang berpengaruh terhadap upaya *counterinsurgency* di Filipina. Ketiga hal tersebut menjadi masalah yang justru membuat pemerintah Filipina terkesan mengesampingkan isu pemberontakan yang ada dengan adanya klaim mengenai ketenangan dan ketertiban yang terjadi di

seluruh wilayah Filipina, kecuali di beberapa wilayah perbatasan. Hal tersebut kemudian mengakibatkan banyaknya pejabat pemerintahan Filipina pada saat itu enggan beraktivitas karena ketakutan ancaman penculikan serta pembunuhan yang dilakukan kelompok Hukbalahap (Haryama, 2016:4). Permasalahan lain muncul karena permintaan bantuan persenjataan yang diajukan kepada pihak Amerika Serikat justru ditolak dan AS hanya mengirim penasihat militer untuk melakukan Operasi Intelijen (OI).

Akan tetapi, dalam perkembangannya, tahapan kedua *counterinsurgency* di Filipina justru berhasil membalikkan kondisi dan situasi yang berawal dari serangan pasukan Hukbalahap kepada konvoi pejabat pemerintahan yang mengakibatkan terbunuhnya istri Presiden Manuel Quezon pada 28 Agustus 1949. Kelompok Hukbalahap tidak menyangka jika mendiang istri Presiden Manuel Quezon tersebut memiliki pengaruh yang sangat besar bagi masyarakat Filipina. Istri Presiden Manuel Quezon merupakan simbol perlawanan Filipina selama masa penjajahan Jepang sehingga dukungan masyarakat terhadap Hukbalahap justru

menurun setelah tragedi pembunuhan tersebut (Haryama, 2016:6).

Hal tersebut memperlihatkan bahwa kecintaan masyarakat terhadap individu, baik itu yang berada di pemerintahan maupun di dalam kelompok insurjensi, sangatlah penting. Hal inilah yang membuat Presiden Benigno S. Aquino III melakukan revolusi strategi dan kebijakan dalam melawan insurjensi di Filipina.

Pada perkembangan selanjutnya, kasus insurjensi di Filipina kembali mencuat dengan terjadinya bentrokan antara *Philippines National Police Special Action Force* (SAF) dengan anggota kelompok separatis Islam *Bangsamoro Islamic Freedom Fighter* (BIFF). Dimana kemudian, gerakan insurjensi ini pecah menjadi 2 (dua) yaitu menjadi MILF dan MNLF yang keduanya sama-sama berlawanan dengan pemerintah Filipina. Belum berakhir sengketa dengan Bangsamoro, muncullah gerakan bandit Abu Sayyaf Group yang sampai saat ini masih belum dapat dikendalikan secara efektif. Kejadian-kejadian tersebut semakin membuat kondisi politik di Filipina memuncak dan tantangan keamanan internal pun semakin tinggi (Chalk, 2005:154).

Pemerintah Filipina telah menghadapi kelompok insurjensi selama puluhan tahun sebelum munculnya terorisme sebagai musuh bersama. *Armed Forces Of The Philipines* (AFP) mempunyai struktur, kemampuan, dan dukungan dari pemerintah untuk melawan insurjensi sejak awal. Apalagi, jika kelompok tersebut telah beralih menjadi kelompok terorisme atau kelompok kriminal. Masalah semakin sulit untuk diatasi karena adanya ketidakpercayaan publik terhadap pasukan penegak hukum di Filipina. Hal ini disebabkan oleh kebodohan dan korupsi yang merajalela di negara tersebut (White, 2014:472). Oleh sebab itu, pada awalnya, militer lah yang menjadi aktor utama dalam upaya pemberantasan insurjensi dan terorisme di Filipina sehingga kontra insurjensi dan terorisme di Filipina lebih dibebankan kepada militer daripada pemerintah dan aparat keamanan.

Sementara itu, dukungan Amerika Serikat (AS) terhadap Filipina semakin banyak yang membuat Filipina memiliki ketergantungan terhadap negara adikuasa tersebut. Dalam kasus Abu Sayyaf Group dan Al-Qaeda, isu yang terjadi di Filipina juga menjadi fokus

utama bagi AS sehingga negara tersebut mengirimkan penasihat militer untuk memungkinkan pasukan keamanan Filipina melakukan tindakan yang mampu mengacaukan operasi Abu Sayyaf Group (ASG) dan pada akhirnya mampu menghilangkan ancaman bagi wilayah ibukota. Namun, mengenyahkan kelompok insurjensi di tengah kondisi demokratisasi memang tidak mudah.

Dalam menghadapi insurjensi, Filipina telah mengembangkan strategi Oplan Bayanihan, yaitu suatu Rencana Keamanan dan Perdamaian Internal yang bertujuan untuk memberikan petunjuk strategis dalam pelaksanaan kinerja dan fungsi yang diamanatkan oleh *Armed Forced Philipines* (AFP) dalam upaya melindungi rakyat dan negara Republik Filipina. Strategi ini digadang-gadang akan mampu membantu unit AFP dalam perencanaan dan kontribusi terhadap pencapaian perdamaian dan keamanan internal. Oplan Bayanihan sendiri merupakan kerangka militer yang dibuat dengan tujuan untuk menangani kelompok insurjensi atau kelompok bersenjata. Dalam strategi ini, kelompok yang dianggap mengancam tersebut meliputi tiga kelompok, yaitu kelompok yang dibentuk berdasarkan ideologi

(seperti halnya CPP-NPA-NDF, MILF, dan MNLF); kelompok teroris seperti halnya Abu Sayyaf Group, JI, dan Organisasi Teroris Asing lainnya; serta Partisan Bersenjata seperti halnya kelompok kriminal (Reyes, 2011).

Benigno S. Aquino III (sebagaimana dikutip dalam Ocampo, 2013) mendefinisikan "empat elemen kunci" yang dibayangkannya sebagai kebijakan keamanan nasional pemerintahannya. Keempat unsur tersebut adalah pedoman strategis nasional dari Angkatan Bersenjata rencana kontra Filipina yang dinamakan "Oplan Bayanihan". Dalam sambutannya pada Forum Keamanan dan Perdamaian yang diadakan di Mandarin Oriental Manila pada 22 Juni 2010, Aquino menjelaskan bahwa selama sembilan tahun, Pemerintahan Arroyo telah gagal untuk menempatkan sebuah Kebijakan Keamanan Nasional yang koheren, yang membahas akar penyebab perselisihan dan konflik. Tidak adanya kebijakan nasional yang jelas dan strategi yang koheren untuk negosiasi damai menyebabkan hilangnya harapan untuk pemerintah dan kelompok insurjensi untuk berdamai, seperti dalam kasus Pemerintahan Arroyo dan Front Pembebasan Islam Moro. Dengan begitu,

Pemerintahan Aquino harus melanjutkan penyelesaian konflik tersebut dengan tindakan yang belum pernah dilakukan dengan berlandaskan pada fokus empat elemen kunci berikut ini.

- Tata Kelola (pemerintah harus hadir dan bertanggung jawab kepada warganya);
- Pelayanan dasar (kesehatan dan pendidikan khususnya ke desa-desa yang rentan dan tertekan di daerah konflik dengan bantuan mitra internasional, organisasi sektor swasta dan non-profit);
- Rekonstruksi ekonomi pembangunan (rekonstruksi ekonomi dari Wilayah Otonomi Muslim Mindanao harus terintegrasi dalam semua rencana pembangunan nasional); dan
- Keamanan *sectorreform* (dimulai dengan mengembalikan kebanggaan dan kehormatan layanan berseragam).

Hal tersebut memperlihatkan bahwa pada dasarnya, akar penyebab konflik merupakan kondisi yang berkaitan erat dengan sistem ekonomi, kelas sosial, dan perbedaan budaya yang oleh pemerintah dikemas dalam bentuk sistem politik sehingga kelompok insurjensi berusaha untuk menembus bidang politik

agar dapat memenuhi seluruh kebutuhan akar penyebab di atas.

Oplan Bayanihan sendiri memiliki delapan bagian utama yang meliputi Tujuan, Strategis Lingkungan, Bimbingan Strategis Nasional, Strategi Pertahanan Nasional, Asumsi Strategis, serta Misi Perdamaian dan Keamanan AFP. AFP sendiri mengatakan bahwa Oplan Bayanihan merupakan dokumen publik yang bertujuan untuk mengumpulkan dukungan dari berbagai pihak (Reyes, 2011). Oplan Bayanihan juga dianggap sebagai pendekatan *multi-stakeholder* untuk perdamaian dan keamanan yang mengedepankan kepercayaan masyarakat terhadap sistem keamanan dan pemerintahan di Filipina.

Konsep Bayanihan

Konsep “Bayanihan” (yang dilafalkan *bay-un-nee-hun*) merupakan kebiasaan masyarakat Filipina yang secara terminologi berasal dari kata *bayan* yang berarti ‘bangsa, kota, atau komunitas’. Dengan demikian, *bayanihan* dapat diartikan sebagai ‘berada di sebuah kota’, yang mengacu pada semangat persatuan komunal, kerjasama dan bekerja demi pencapaian suatu tujuan. Jika dikembalikan secara tradisi, konsep ini dapat dilihat ketika orang-orang kota

(terutama laki-laki) diminta bantuannya bagi keluarga yang akan pindah ke tempat baru sehingga relokasi bukan hanya melibatkan perpindahan barang-barang pribadi keluarga, melainkan juga memindahkan seluruh anggota keluarga ke lokasi baru. Karena pada masa tradisi ini rumah tradisional masih memerlukan peralatan seperti tiang bambu dan peralatan lainnya, maka dibutuhkan banyak orang untuk membantu membawakan tiang bambu yang diikat sebagai tiang rumah. Sebagai tanda terima kasih, pihak keluarga yang dibantu akan menyajikan makanan bagi para relawan yang membantu perpindahan tersebut (Yumul, 2013).

Berdasarkan tradisi tersebut, maka dapat dikatakan jika Oplan Bayanihan merupakan perluasan makna dari tradisi bayanihan. Konsep ini berfokus pada bagaimana masyarakat yang satu dapat membantu masyarakat lainnya untuk mencapai tujuan bersama. Dengan menyatukan sipil dan militer dalam upaya *counterinsurgency*, Pemerintah Republik Filipina mengharapkan mampu melawan dan memberantas insurjensi. Artinya, *bayanihan* di sini sama halnya dengan koordinasi antaraktor dalam menghadapi insurjensi. Hal ini bermula dari strategi

perang yang cenderung berubah pasca Perang Dingin sehingga sipil dan militer perlu bersama-sama melakukan perubahan dalam menghadapi ancaman serta menggunakan berbagai macam cara bertempur yang tidak biasa dilakukan guna mempertahankan kedaulatan dan keutuhan wilayah negara.

Konsep penyatuan antara sipil dan militer guna mengatasi masalah insurjensi ini sesuai dengan apa yang diungkapkan Barno (2006:15) tentang upaya menghadapi insurjensi. Menurutnya, pemerintah tidak hanya perlu berfokus pada instrumen militer saja, tapi juga harus melakukan sinergitas politik di dalamnya agar dapat mengalahkan pemberontak. Selain itu, hal lain yang perlu diperhatikan adalah bahwa *counterinsurgency* bukan lagi merupakan perang konvensional yang hanya melibatkan operasi tempur saja. Strategi *counterinsurgency* juga dilancarkan terhadap masyarakat sipil sehingga diperlukan kehati-hatian dalam melakukan serangan karena cukup sulit untuk menentukan mana kombatan dan mana yang non-kombatan. Karena hal itulah maka perang dalam konteks insurjensi memerlukan dukungan

masyarakat untuk dapat dinyatakan menang (Libicki et al, 2007:1).

Dalam Oplan Bayanihan, terdapat *strategi imperative*, yakni kepatuhan terhadap hak asasi manusia, Hukum Humaniter Internasional, dan segala sesuatu yang berhubungan dengan hukum. Dalam seluruh hal ini, keterlibatan semua pemangku kepentingan diikutsertakan untuk mengejar perdamaian dan keamanan internal. Sementara itu, terdapat konsep strategis yang berfokus pada kontribusi yang berkesinambungan, upaya pembangunan perdamaian dan penyelesaian seluruh konflik bersenjata, dengan dukungan berbasis masyarakat, operasi militer yang terfokus, dan reformasi sektor keamanan dalam Armed Forces of the Philippines (AFP).

Skema Oplan Bayanihan

Dengan mengadopsi empat elemen di atas sebagai pedoman strategis dalam melakukan upaya *counterinsurgency*, IPSP Bayanihan menetapkan korelasi langsung dengan AS pada 11 Januari 2009 dengan hadirnya Menteri Luar Negeri AS Condoleezza Rice, Menteri Pertahanan Robert Gates, dan USAID Administrator Henrietta Fore.

Dalam hal ini, praktik kontra insurjensi yang dilakukan oleh AS

dianggap sebagai pedoman strategis yang meliputi bagaimana upaya militer dalam menentukan keberhasilan keamanan, upaya penciptaan struktur pemerintah daerah dan nasional yang mampu mengakomodasi seluruh kebutuhan masyarakat dari waktu ke waktu, bagaimana pengetahuan dan pemahaman mengenai manusia sebagai “medan” merupakan hal yang penting, serta bagaimana seluruh aktor perlu melakukan kesabaran dan ketekunan dalam melawan insurjensi. Lebih jelasnya lagi, upaya *counterinsurgency* dilakukan dengan melakukan operasi gabungan antara sipil dan militer secara komprehensif dan dirancang untuk mengatasi akar penyebab timbulnya konflik. Strategi yang dilakukan oleh aktor nonmiliter dalam hal ini sering dianggap sebagai elemen paling efektif sehingga dimensi nontempur dan dimensi tempur dianggap sama penting. Dalam konteks ini, peran AFP adalah untuk mengkatalisis keterlibatan para pemangku kepentingan dan memfasilitasi seluruh elemen agar bersinergi dengan baik (Ocampo, 2013).

Sementara itu, secara politik, meskipun Filipina dikategorikan sebagai negara demokrasi dengan situasi politik yang tidak represif, namun kehidupan

politik di negara ini masih didominasi oleh kelompok elite. Korupsi dan pembunuhan di luar pengadilan juga masih marak di negara ini sehingga kondisi ini semakin mempersulit pemerintah untuk melakukan upaya pemberantasan insurjensi (Permatasari, 2013:130). Sehubungan dengan kondisi tersebut, maka Oplan Bayanihan melakukan fokus pada pendekatan *counterinsurgency* yang mampu beradaptasi dan bergerak lincah sehingga mampu menjadi garda terdepan dibandingkan dengan kelompok insurjensi sebagai musuh. Dengan demikian, pemerintah akan memperkuat legitimasi sementara pengaruh kelompok insurjensi tersebut dapat diminimalisasi. Hal tersebut dapat diupayakan dengan melakukan reformasi politik melalui peningkatan kualitas pemerintahan dan pelayanan publik yang baik dalam mengatasi berbagai keluhan masyarakat. Hal ini didasarkan pada landasan *Constitutional Mandate: Art. II, Sec. 3, 1987 Constitution* berikut ini.

“...The Armed Forces of the Philippines is the protector of the people and the State. Its goal is to secure the sovereignty of the State and the integrity of the national territory.”

Oplan Bayanihan sendiri merupakan pergeseran dari solusi yang

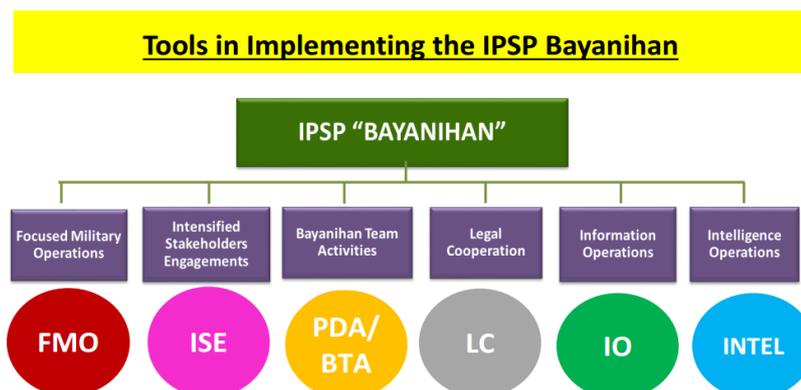
tadinya didominasi oleh militer untuk melakukan strategi keamanan yang berpusat pada masyarakat sehingga kini menjadi kohesi antara militer dan pemangku jabatan atau kepentingan utama dalam kerangka kerja yang lebih besar demi mewujudkan perdamaian dan keamanan melalui operasi lawan insurjensi. Dalam strategi ini, AFP akan memaksimalkan pemanfaatan operasi nontempur seperti halnya operasi militer serta pembangunan yang berorientasi pada kegiatan.

Dengan demikian, fungsi politik dalam pendekatan ini adalah dengan menyediakan kerangka rekonsiliasi politik dan reformasi pemerintahan yang semua kegiatannya diselenggarakan dalam *counterinsurgency*. Selain itu, kesempatan untuk negosiasi menuju perdamaian yang adil dan abadi juga merupakan tawaran baik dari strategi Oplan Bayanihan. Untuk mencapai proses perdamaian yang transparan dan partisipatif, dibutuhkan pemahaman yang komprehensif mengenai akar penyebab konflik yang terjadi di Filipina sehingga dibutuhkan pula kebijakan yang jelas dan didorong oleh keinginan yang tulus dalam mencapai perdamaian adil dan abadi

sehingga rekonstruksi dan rehabilitasi daerah yang terkena dampak konflik menjadi prioritas dalam strategi ini (Ocampo, 2013).

Untuk mengukur tingkat keberhasilan *counterinsurgency* yang dilakukan memang agak sulit. Namun, perbaikan tata kelola pemerintahan biasanya akan membawa kelompok insurjensi pada tahap marginalisasi yang berujung pada kehancuran kelompok itu sendiri. Tata kelola yang baik akan membuat masyarakat sipil menganggap pemerintahan yang sah sebagai pihak yang berhak untuk mengendalikan kondisi politik, ekonomi, sosial, keamanan, dan hal lain yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Termasuk dalam hal ini adalah mengatasi keluhan yang disebabkan oleh dukungan terhadap kelompok insurjen. Sementara itu, tujuan strategis Oplan Bayanihan sendiri adalah untuk mengurangi dan bahkan melumpuhkan ancaman kelompok bersenjata (insurjensi) sehingga kelompok tersebut tidak bisa lagi mengancam stabilitas otoritas negara. Secara struktur, konsep Bayanihan ini dapat digambarkan sebagai berikut.

THE AFP IPSP “Bayanihan”



Gambar 1. Implementasi Strategi Bayanihan

Sementara itu, konsep Bayanihan sendiri mengedepankan *winning the peace* dengan fokus pada kemenangan jangka panjang dan operasi militer pada masyarakat dan komunitas yang sangat efektif melalui dua pendekatan, yaitu :

- *Whole-of-Nation Approach*, yakni pendekatan yang memandang bahwa kemenangan atas perdamaian hanya bisa dicapai jika melibatkan seluruh aktor di dalam ruang lingkup negara. Artinya, keterlibatan pemerintah, militer, dan sipil merupakan hal penting yang menentukan kesuksesan strategi *counterinsurgency* tersebut. Dalam pendekatan ini, masyarakat perlu dilibatkan sebagai partisipan yang aktif dalam upaya perdamaian dan keamanan sehingga konsep bersama mampu memberikan kesadaran kepada seluruh masyarakat

negara mengenai pemahaman keamanan negara.

- *People-Centered Approach*, yakni pendekatan yang dilakukan meliputi seluruh hal yang berhubungan dengan *human security* dengan menempatkan kesejahteraan masyarakat pada pusat operasi militer, memberikan perhatian penuh kepada hak asasi manusia, dan meningkatkan keamanan lokal serta keselamatan yang berdasarkan pada kebutuhan dan realitas masyarakat.

Warisan Pelanggaran Hak Asasi Manusia

Seperti yang telah dijelaskan di atas, Oplan Bayanihan merupakan strategi *counterinsurgency* revolusioner yang berbeda dari strategi-strategi *Armed Forces of the Philippines* (AFP) sebelumnya. Pada mulanya, strategi *counterinsurgency* pada masa pemerintahan Marcos dilakukan dengan kediktatoran hukum

dan militer. Kebijakan ini tentu berada di bawah pengaruh Amerika Serikat (AS) sebagai negara yang menjadi “tiang gantungan” bagi persenjataan dan logistik militer Filipina. Pada fase ini, kekuatan militer merupakan bagian utama dalam perang strategis melawan insurjensi sehingga yang muncul adalah “perang sipil” yang dipimpin CPP-NPA di Central Luzon pada 1969. Dalam kondisi ini, pelanggaran hak asasi manusia dinyatakan telah banyak dilakukan.

Tahapan *counterinsurgency* selanjutnya dilakukan pada masa pemerintahan Arroyo dengan konsep “Oplan Bantay Laya” yang menjadikan negara sebagai musuh kuat bagi organisasi atau kelompok bersenjata. Namun, hal tersebut justru menimbulkan persepsi miring tentang pemerintahan sehingga banyak organisasi progresif terbuka, partai politik, dan bahkan organisasi keagamaan yang menjadi korban kekerasan kelompok insurjensi. Hal ini kembali mendulang persepsi negatif dari pengamat hukum humaniter Internasional sehingga operasi “Oplan Bantay Laya” masih dinyatakan mewarisi pelanggaran hak asasi manusia.

Tahapan selanjutnya, Presiden Aquino kemudian memperpanjang

pelaksanaan strategi Oplan Bantay Laya ini meskipun memicu protes dari berbagai kalangan karena dianggap memungkinkan terjadinya banyak kasus pembunuhan di luar hukum. Sayangnya, meskipun Oplan Bantay Laya telah direformasi menjadi Oplan Bayanihan, berbagai kasus pembunuhan dan bentuk-bentuk pelanggaran HAM lainnya masih saja terjadi. Hal ini bertentangan dengan apa yang menjadi sumpah AFP untuk menerapkan batas-batas dan prinsip yang diterima secara universal. Sampai akhir Bulan Juni 2013, pembunuhan di luar hukum yang terjadi di bawah masa pemerintahan Presiden Aquino berjumlah 142 dengan 80 korban petani dan 27 korban masyarakat adat, serta sisanya merupakan bagian dari insiden penghilangan (Ocampo, 2013).

Persepsi Filipina tentang insurjensi sebagai bagian dari terorisme kontemporer merupakan hal yang berbeda dibandingkan dengan persepsi negara lain seperti halnya AS dan Singapura. Walaupun demikian, Filipina tetap mengklaim bahwa negara tersebut tidak bisa berkompromi dengan adanya insurjensi maupun terorisme (Permatasari, 2013:132). Hal tersebut seperti memperlihatkan adanya

kontroversi antara apa yang dijanjikan dengan apa yang terjadi pada kenyataannya. Pemerintah Filipina telah mengeluarkan kebijakan Keamanan Nasional (2011-2016) yang menyatakan insurjensi di Mindanao sebagai prioritas utama mereka (Permatasari, 2013:134). Namun pada pelaksanaannya, pemerintah Filipina justru tersendat dengan kondisi demokratisasi yang malah memperkeruh suasana politik negeri ini. Bahkan, klaim warisan pelanggaran hak asasi manusia sampai saat ini masih belum bisa dihapuskan dalam perspektif Hukum Humaniter Internasional.

Target-target Potensial dalam Oplan Bayanihan

Dalam strategi umum, Presiden Benigno S. Aquino III memberi tiga arahan terkait strategi *counterinsurgency* dan pemberantasan terorisme. Arahan pertama meliputi *security countermeasures* yang berperan dalam melindungi target-target potensial. Dalam hal ini, intelijen merupakan aktor yang sangat berperan penting di dalamnya. Arahan kedua adalah penindakan atau langkah hukum yang ditetapkan bagi kelompok insurjensi maupun teroris. Arahan ketiga meliputi pencegahan terhadap rekrutmen anggota kelompok

insurjensi maupun teroris (The Government of Philippines, 2011).

Selain arahan umum tersebut, terdapat pula empatbelas pilar kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Filipina untuk melakukan upaya kontra terhadap insurjensi dan terorisme. Pilar pertama adalah implementasi dan pengawasan langkah-langkah pemberantasan insurjensi dan terorisme. Pilar kedua adalah koordinasi intelijen, pilar ketiga adalah penanggulangan yang dilakukan secara koheren oleh militer dan aparat kepolisian. Pilar keempat adalah pengawasan seluruh perusahaan publik, baik pemerintah maupun swasta, yang dianggap terlibat dalam mendukung gerakan insurjensi dan terorisme. Pilar kelima adalah kerjasama internasional. Pilar keenam adalah penegakan hukum. Pilar ketujuh adalah propaganda solidaritas umat Kristen dan Islam. Pilar kedelapan adalah pengawasan keamanan yang secara ketat dilakukan untuk mencegah adanya pendanaan, persenjataan, dan tindakan insurjensi yang berujung pada terorisme. Pilar kesembilan adalah rencana pemulihan. Pilar kesepuluh adalah rencana pengamanan infrastruktur kritis, pilar kesebelas adalah perlindungan tenaga

kerja Filipina yang berada di luar negeri. Pilar kedubelas adalah modernisasi pihak militer dan aparat kepolisian. Pilar ketigabelas adalah dukungan media dan pilar keempatbelas adalah kebijakan politik, sosial, dan ekonomi (Permatasari, 2013: 134-135).

Keempatbelas pilar tersebut meskipun diklaim sebagai upaya kontraterorisme, namun sebenarnya merupakan pilar yang juga diperlukan dalam upaya melakukan *counterinsurgency*. Hal ini merujuk pada persepsi Filipina yang mengklasifikasi insurjensi ke dalam tiga hal, meliputi kelompok bersenjata, terorisme, dan kelompok kriminal.

Efektivitas Oplan Bayanihan

Oplan Bayanihan sebagai pembaruan strategi atas strategi lama di Filipina dianggap sebagai upaya *counterinsurgency* yang gagal. Hal ini disebabkan oleh banyaknya dukungan dari pemuka agama, guru, dan pihak sipil lain yang secara ideologi memiliki dasar politik-ekonomi yang memotivasi mereka untuk sama-sama menentang pemerintahan yang sah di Filipina. Kemenangan Benigno Aquino III atas pemilu melawan Arroyo dianggap menyimpan kecurangan sehingga dalam

kurun waktu sepuluh hari setelah menduduki kursi kepresidenan, terjadi lima kasus pembunuhan di luar hukum yang memicu sekelompok Uskup untuk mempertanyakan komitmen Aquino dalam menyingkirkan pelanggaran hak asasi manusia.

Secara umum, pergantian Oplan Bantay Laya menjadi Oplan Bayanihan yang digagas Aquino merupakan cerminan atas ketidakpuasan dan pengakuan masyarakat Filipina terhadap berbagai situasi pelanggaran hak asasi manusia. Oplan Bayanihan dirancang secara khusus untuk memulihkan kepercayaan baru terhadap militer yang ada di Filipina serta menyalahkan pelanggaran masa lalu sebagai bagian dari pengesahan rezim yang baru. Akan tetapi, hal itu tidak lantas menjadikan publik kembali memercayai pemerintah sebagai pelindung masyarakat. Bahkan, pemerintah dianggap tetap mempertahankan monopoli sumberdaya negara sehingga pertumbuhan ekonomi yang kuat tidak mengurangi jumlah kemiskinan di negara ini. Ketimpangan dan kekecewaan tetap muncul dalam wilayah komunal, terutama di wilayah Filipina Selatan (Dearn, 2011).

Dalam hal ini, demokratisasi seolah tidak memberikan banyak perubahan dalam sistem pemerintahan untuk membawa kesetaraan sosial dan ekonomi masyarakatnya sehingga partai politik bersama pemerintah tetap dianggap mengooptasi mereka. Demokrasi dianggap nama lain dari kolonialisasi yang kekuasaan politik serta kekayaan ekonomi tetap berada di tangan kelompok elite.

Sistem tata kelola yang menjadi elemen kunci keberhasilan pertama dalam Oplan Bayanihan adalah keharusan pemerintah dalam bertanggung jawab terhadap masyarakatnya. Namun, kondisi Filipina yang masih sangat rentan ini justru semakin membuat kelompok di Filipina Selatan termarginalkan dan pemerintah dianggap tidak bertanggung jawab dalam hal ini. Pelayanan kesehatan dan pendidikan antara wilayah perkotaan dan pedesaan juga masih berbeda sehingga wilayah Filipina Selatan belum mendapat jangkauan pelayanan tersebut. Rekonstruksi ekonomi pembangunan dan keamanan *sectorreform* pun menjadi terhambat.

Oplan Bayanihan ini memang lebih fokus terhadap upaya perbaikan struktur fisik dibandingkan dengan ideologi.

Padahal, permasalahan kelompok insurjensi tidak selamanya dilakukan berdasarkan motif ekonomi saja. Beberapa kelompok insurjensi, seperti MILF dan MNLF merupakan dua kelompok yang berangkat dari motif ideologi dan perbedaan sistem budaya. Kedua kelompok tersebut mengklaim perbedaan ideologi sebagai permasalahan yang pada akhirnya memicu konflik sehingga mereka meminta otonomi wilayah berbasis ideologi mereka. Hal tersebut memperlihatkan adanya kekurangan dalam Oplan Bayanihan yang tidak memasukkan unsur ideologi sebagai faktor penting yang harus diprioritaskan di dalam program atau kerangka kerjanya.

Dalam menghadapi berbagai macam keterlibatan kelompok insurjensi yang ada di negara Filipina, terdapat perilaku yang berbeda dari pihak AFP untuk menghadapi tiga jenis insurjen. Sebagai contoh, terdapat skema *desired effects* yang memberikan efek penggetaran terhadap seluruh komponen kelompok insurjensi, namun dengan cara yang berbeda. Hal ini disebabkan oleh tipe kelompok insurjensi yang dihadapinya pun berbeda-beda. Operasi yang dilakukan adalah sebagai berikut.

Desired Effects

INTERNAL THREAT GROUP	OPERATIONAL CONCEPT	DESIRED EFFECT
NPA	Sustained Pressure (physical & social)	CNN abandoning the armed struggle and engaging in peace negotiation
MILF	<ul style="list-style-type: none"> • Primacy of the peace process • Credible deterrence 	Negotiated political settlement
ASG	<ul style="list-style-type: none"> • Isolate • Apply mil force 	Defeat
IMPERATIVES: <i>Multi-Stakeholders Engagement; Respect for HR, IHL, and Rule of Law</i>		

Gambar 2. Deired effects Oplan Bayanihan

NPA, MILF, dan ASG merupakan kelompok insurjensi yang menjadi ancaman internal bagi masyarakat dan pemerintah Filipina. Namun, pemerintah Filipina menganggap ketiganya bukan sebagai satu kelompok insurjensi yang memiliki kesamaan spirit. Dalam menghadapi NPA, konsep operasional yang dilakukan meliputi tekanan yang berkesinambungan sehingga *desired effect* yang dihasilkan meliputi CNN mengabaikan peperangan dan lebih memilih untuk melakukan upaya negosiasi perdamaian. Sementara itu, dalam menghadapi MILF, dilakukan upaya proses perdamaian dan pencegahan kredibel sehingga menimbulkan efek penyelesaian konflik melalui negosiasi politik. Sementara kelompok Abu Sayyaf Group dianggap sebagai bandit dan

pelaku teror kriminal diperlakukan dengan operasi isolasi dan penanganan militer agar dapat menaklukkan kelompok tersebut.

Dengan demikian, petunjuk operasional yang dilakukan melalui strategi Oplan Bayanihan ini meliputi:

- Memberikan kontribusi demi keberhasilan proses perdamaian
- Mempertahankan angkatan bersenjata profesional yang mampu memberikan pelayanan di bawah kontrol sipil dan perusahaan yang demokratis
- Mengalahkan ASG, JI, dan sekutu kelompok bersenjata mereka
- Memberikan kontribusi dalam upaya penyelesaian konflik dengan NPA, MILF, dan kelompok insurjensi sejenis mereka

- Berkontribusi terhadap pembentukan kondisi untuk otoritas sipil dalam membangun keselamatan dan kesejahteraan mereka
- Mendukung perkembangan, perlindungan lingkungan, pengurangan risiko bencana dan manajemen, dan kegiatan penegakan hukum.

Dengan menyusun strategi yang melingkupi seluruh aspek kehidupan, serta tetap membentuk strategi khusus untuk menghadapi kelompok insurjensi, maka negara dapat mengerahkan massa (sipil) agar secara rela bergabung dengan pemerintah, angkatan bersenjata, dan militer dalam menaklukkan kelompok insurjensi tersebut.

Kesimpulan

Berdasarkan apa yang sudah dijelaskan di atas, dapat disimpulkan bahwa strategi Oplan Bayanihan merupakan strategi yang diciptakan sebagai bentuk revolusi atas strategi yang sebelumnya diterapkan di Filipina dalam kontra insurjensi. Yang menjadi perbedaan signifikan antara strategi ini dengan strategi-strategi sebelumnya adalah adanya pertimbangan dan perhatian khusus terhadap hak asasi manusia dan hukum-hukum yang berlaku di kawasan regional maupun

internasional sehingga setiap strategi yang dilakukan tetap berpegang teguh pada hukum tanpa melanggar keduanya.

Sementara itu, elemen penting yang difokuskan dalam strategi ini tidak hanya meliputi operasi militer, namun justru lebih pada perhatian kepada rakyat yang meliputi 1) Tata Kelola (pemerintah harus hadir dan bertanggung jawab kepada warganya); 2) Pelayanan dasar (kesehatan dan pendidikan khususnya ke desa-desa yang rentan dan tertekan di daerah konflik dengan bantuan mitra internasional, organisasi sektor swasta dan non-profit); 3) Rekonstruksi ekonomi pembangunan (rekonstruksi ekonomi dari Wilayah Otonomi Muslim Mindanao harus terintegrasi dalam semua rencana pembangunan nasional); dan 4) Keamanan *sectorreform* (dimulai dengan mengembalikan kebanggaan dan kehormatan layanan berseragam).

Hal tersebut memperlihatkan bahwa pemerintah Filipina memang benar-benar mematangkan strategi untuk dapat mendukung keadilan dan kestabilan dalam kehidupan masyarakatnya sehingga konflik insurjensi yang sudah-sudah tidak lagi terjadi. Ini berarti pemerintah Filipina juga telah mengetahui akar penyebab permasalahan

insurgensi di negara tersebut bukan hanya persoalan identitas budaya dan politik semata-mata, namun juga berakar dari ketidakpuasan masyarakat atas keadilan pemerintah dalam memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat Filipina.

Selain itu, tindakan yang berbeda terhadap beberapa kelompok insurgensi di Filipina juga memperlihatkan pemahaman mereka tentang spirit insurgensi dan motivasi mereka dalam melakukan pemberontakan terhadap pemerintahan yang sah. Hal ini sekaligus memberi pengetahuan kepada dunia luar bahwa tidak semua kelompok insurgensi melakukan tindakan kekerasan sehingga penanganan yang dilakukan antara kelompok satu dengan kelompok lainnya juga harus dibedakan.

Sementara itu, Oplan Bayanihan juga dapat menjadi pembanding yang baik bagi Indonesia dalam menerapkan strategi khusus untuk menghadapi permasalahan insurgensi. Meskipun konsep penyatuan antara sipil dan militer sudah diberlakukan di Indonesia, namun elemen penting yang harus diperbaiki dan petunjuk operasional dalam pelaksanaan strategi tersebut belum dibentuk seperti halnya Filipina membentuk Oplan Bayanihan. Hal ini bisa menjadi masukan

penting bagi pemerintah Indonesia untuk lebih jelas lagi menentukan aspek apa saja yang menjadi prioritas dalam pelaksanaan strategi *counterinsurgency* di Indonesia serta bagaimana pemerintah Indonesia sebaiknya mampu memahami apa yang menjadi motivasi bagi para pelaku insurgensi untuk melakukan tindakan pemberontakan. Hal itu akan lebih mempermudah pemerintah dalam menentukan hal apa saja yang harus dilakukan serta bagaimana tindakan yang tepat dalam menghadapi kelompok insurgensi tertentu.

Sementara itu, Filipina sendiri juga perlu belajar dari Indonesia dalam menyelesaikan konflik melalui *winning hearts and minds* dan *use of force* seperti yang pernah dilakukan oleh Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Penggunaan kedua pendekatan tersebut sebenarnya hampir mirip dengan Oplan Bayanihan karena melibatkan masyarakat sebagai bagian penting dalam upaya teknik penggalangan. Namun, penggunaan hukum yang tepat di Filipina masih dianggap belum mumpuni karena masih terjadi banyak pelanggaran hukum seperti tindakan pembunuhan di luar pengadilan yang sampai sekarang belum berkurang jumlahnya dibandingkan

dengan saat strategi yang digunakan adalah Bantay Laya.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kerjasama bilateral dapat menjadi upaya yang tepat bagi Indonesia maupun Filipina untuk saling bertukar informasi mengenai taktik dan teknik seperti apa yang sebaiknya dilakukan untuk menghadapi berbagai permasalahan insurjensi.

Daftar Pustaka

- Barno, David W. 'Challenges in Fighting a Global Insurgency' National Defense University, 2006.
- Chalk, Peter, 'The Evolving Terrorist Threat to Southeast Asia: A Net Assessment', Rand National Defense Research Institute United States, 2005.
- Dearn, Mark, 'New Philippine Counter-insurgency Strategy Fails to Address the Causes of Conflict', 24 Januari 2011, (online), <https://www.opendemocracy.net/opensecurity/mark-dearn/new-philippine-counter-insurgency-strategy-fails-to-address-causes-of-conflict> diakses 9 Juli 2016
- Haryama, Rahmat, 'Posisi dan Peran Lembaga Intelijen dalam Pemberantasan Insurjensi di Filipina', 20 Juni 2016, (online), https://www.academia.edu/13397752/Posisi_dan_Peran_Lembaga_Intelijen_Dalam_Pemberantasan_Insurjensi_Di_Filipina diakses 8 Juli 2016.
- Libicki, Martin C. Gampert, David C. Frelinger David R. Smith, Raymond. 'Byting Back: Regaining Information Superiority Against 21st-Century Insurgents', Airlington: RAND Corporation, 2007.
- Ocampo, Catur C, 'Aquino's "Oplan Bayanihan": Replicating a Failed US Counterinsurgency Guide', 19 July 2013, (online), <http://www.humanrightspilippines.net/2013/07/aquinos-oplan-bayanihan-replicating-a-failed-us-counterinsurgency-guide/> diakses 8 Juli 2016.
- Permatasari, Anggalia Putri, 'Penerapan Strategi Penggentaran dalam Upaya Penanggulangan Terorisme di Singapura, Malaysia, Indonesia, dan Filipina', Universitas Indonesia, 2013.
- Reyes, Renarto M, 'Oplan Bayanihan: Grand Psywar Scheme and Continuing Violence against the People', January 2011, (online), <https://natoreyes.wordpress.com/2011/01/17/oplan-bayanihan-grand-psywar-scheme-and-continuing-violence-against-the-people/> diakses 8 Juli 2016.
- Republic of the Philippines, National Security Policy, 2011-2016.
- White, Gentry, Lorraine Mazerolle, Michael Porter, and Peter Chalk, 'Modeling the Effectiveness of Counter-terrorism Interventions'. Trends & Issues in Crime and Criminal Justice No. 475, 2014.
- Yumul, Imelda, 'The Bayanihan Spirit', 25 September 2013, (online), <https://themixedculture.com/2013/09/25/filipinos-bayanihan/> diakses 10 Juli 2016.