

Perjanjian damai Filipina-Moro Islamic Liberation Front (MILF) dan komitmen Presiden Benigno Aquino III

The Philippines-Moro Islamic Liberation Front (MILF) peace agreement and the commitment of President Benigno Aquino III

Norizan Kadir¹

Pensyarah Kanan, Bahagian Sejarah, School of Distance Education, Universiti Sains Malaysia (USM), Pulau Pinang. Emel: norizan.kadir@usm.my

ABSTRAK

Komitmen dan kepimpinan Presiden Benigno Aquino III menjadi titik tolak penting kepada termeterainya perjanjian damai antara Republik Filipina dengan Moro Islamic Liberation Front (MILF) bermula dari tahun 2012 hingga berakhir tempoh pentadbirannya sebagai Presiden Filipina pada bulan Jun 2016. Sikapnya yang terbuka, lebih bertolak ansur dan memahami keadaan rakyatnya membolehkan beliau mengadakan siri rundingan dan perjanjian dengan MILF bagi mengembalikan keamanan di Selatan Filipina. Berbanding dengan presiden-presiden sebelumnya, Presiden Aquino dilihat memiliki karisma dan kemahiran kepimpinan yang tinggi sehingga berupaya merencana dan mempertahankan perjanjian damai yang ditandatangani demi mewujudkan Bangsamoro Autonomous Region. Ia merupakan satu pencapaian terbesar yang telah dicapai Filipina menerusi kepimpinan Aquino setelah 17 tahun berhadapan dengan pelbagai bentuk halangan dan kegagalan dalam merealisasikan perjanjian damai yang efektif dengan MILF dan Moro National Liberation Front (MNLF). Di tahun terakhir pentadbiran Aquino, perjanjian damai dan Bangsamoro Basic Law (BBL) berada dalam fasa terakhir untuk dilaksanakan sehinggalah kepimpinannya Aquino diambil alih oleh Presiden Rodrigo Duterte pada bulan Jun 2016. Justeru, artikel ini bertujuan untuk menilai komitmen Presiden Aquino dalam menggerakkan proses rundingan damai selain turut meneliti Comprehensive Bangsamoro Agreement (CAB) dan Bangsamoro Basic Law (BBL) dalam aspek-aspek terpilih. Analisis dalam kajian ini menggunakan rekod-rekod daripada sumber primer dan sekunder meliputi akhbar, laporan, dokumen perjanjian, bil senat, buku dan artikel jurnal.

KATA KUNCI

perjanjian damai,
komitmen,
kepimpinan,
rundingan,
Bangsamoro

Received: Aug 10, 2020

Accepted: Sept 05, 2020

Published: Oct 16, 2020

ABSTRACT

President Benigno Aquino III's commitment and leadership were very pivotal for the signing of a peace agreement between the Republic of the Philippines and the Moro Islamic Liberation Front (MILF) from 2012 until the end of his term as President of the Philippines in June 2016. His open-minded attitude, tolerance and understanding of his people allowed him to hold a series of negotiations and agreements with the MILF to restore peace in Southern Philippines. Compared to previous presidents, President Aquino was seen to have strong charisma and leadership skills that enabled him to plan and defend the peace agreement in order to create the Bangsamoro Autonomous Region. It was one of the biggest achievements in the Philippines-Moro peace negotiations that was finally achieved through Aquino's period of leadership after 17 years ended, and the presidency of facing various obstacles and failures in realizing an effective peace agreement with the MILF and Moro National Liberation Front (MNLF). Towards the end of the Aquino administration, the peace treaty and the Bangsamoro Basic Law (BBL) were in the final stages of implementation before Aquino's leadership was taken over by President Rodrigo Duterte in June 2016. This article aims to assess President Aquino's commitment in conducting the peace talks besides analyzing the Comprehensive Bangsamoro Agreement (CAB) and Bangsamoro Basic Law (BBL) in selected aspects. The analysis in this study utilized the records from primary and secondary sources including newspapers, reports, agreement documents, senate bills, books and journal articles.

KEYWORD

peace agreement, commitment, leadership, negotiation, Bangsamoro

1.0 Pengenalan

Aspek berkaitan karisma kepimpinan seseorang presiden memainkan peranan yang cukup penting bagi memastikan kelancaran siri rundingan dalam perjanjian damai antara Government of the Philippines (GPH) dan Bangsamoro. Tanpa kejujuran dan kebijaksanaan presiden dalam menangani pelbagai masalah dan cabaran dalam rundingan damai, impian untuk mewujudkan keamanan di Selatan Filipina pastinya hanya tinggal harapan. Demikianlah situasi yang sering berlaku ketika pentadbiran yang sebelumnya iaitu era Presiden Ferdinand Marcos, Presiden Joseph Estrada dan Presiden Gloria Macapagal-Arroyo apabila masing-masing dilihat tidak begitu serius bagi memberikan autonomi kepada Bangsamoro. Dalam masa yang sama, meskipun sememangnya terdapat dalam kalangan presiden yang serius untuk memberikan autonomi tersebut, ia bagaimanapun masih juga gagal diwujudkan berikutan daripada kurangnya sokongan yang diberikan kepada presiden tersebut (terutamanya dalam kalangan senator) seperti yang berlaku kepada Presiden Corazon Aquino. Berbeza dengan Presiden Benigno Aquino, beliau dilihat memiliki karisma kepimpinan yang tersendiri selain turut bijak menggunakan peluang secara optimum.

Pada 4 Ogos 2011, Presiden Aquino telah mengadakan pertemuan pertamanya dengan pengerusi MILF, Al-Haj Murad Ebrahim di Jepun setelah beliau dilantik menjadi Presiden Filipina. Dalam pertemuan tersebut, Presiden Aquino telah menyatakan kesediaannya untuk menyambung semula rundingan damai di Selatan Filipina. Dengan kerjasama daripada kerajaan Malaysia sebagai fasilitator atau juru damai, rundingan perjanjian damai yang lebih signifikan akhirnya disambung semula. Pertemuan tersebut menandakan fasa baru dalam rundingan damai yang memperlihatkan satu pencapaian penting apabila kedua-dua pihak berpuas hati sepenuhnya dengan rundingan yang disepakati dan berusaha untuk mematuhi tanpa syarat. Perkembangan ini telah membina semula

keyakinan dan harapan Bangsamoro yang selama ini mengharapkan kesungguhan dan komitmen Presiden Filipina untuk membantu mengakhiri konflik di Selatan Filipina. Berikutan daripada pelbagai siri rundingan yang dijalankan, perjanjian damai akhirnya berjaya dimeterai dengan persetujuan dalam Framework Agreement on the Bangsamoro (FAB) pada 15 Oktober 2012 yang kemudiannya membawa kepada Comprehensive Agreement on Bangsamoro (CAB) dan Bangsamoro Basic Law (BBL) yang ditandatangani pada 27 Mac 2014.

Bangsamoro Basic Law atau turut dikenali sebagai *Batayang Batas para sa Rehiyong Awtonomo ng Bangsamoro* di Filipina menjadi antara perbincangan utama mengenai hala tuju Presiden Aquino dalam merealisasikan hasrat pembentukan Bangsamoro Autonomous Region. Di peringkat awal pembentukan draf BBL lagi, timbul pelbagai pertikaian dan perdebatan mengenai persoalan implikasi BBL terhadap pihak-pihak berkepentingan termasuklah masyarakat Muslim dan Kristian. Jika masyarakat Muslim mengharapkan keadilan dan hak yang sama rata dengan masyarakat Kristian yang berdekad lamanya dinafikan oleh kerajaan Filipina, penduduk Kristian pula mendesak supaya mereka mendapat hak dan manfaat yang sama seperti penduduk Muslim di Selatan Filipina jika Bangsamoro Autonomous Region diwujudkan kelak.

Kebimbangan utama mengenai BBL ialah ia dikatakan boleh menjejaskan pengaruh dan hak penduduk Kristian di wilayah tersebut sementara di peringkat pusat pula, isu utama yang dibangkitkan ialah pembahagian kuasa dan penguasaan terhadap kekayaan sumber asli di wilayah tersebut. Anak kepada bekas Presiden Filipina, Ferdinand Marcos iaitu Ferdinand "Bongbong" Marcos Jr. misalnya menolak BBL yang telah siap dirangka dan mendakwa BBL sebagai "*unconstitutional*" (Ramos, 2015). Demikian juga pendirian yang dipertahankan oleh sebahagian kumpulan serpihan MNLF seperti The National Islamic Command Council (NICC) yang menentang BBL kerana dikatakan telah melanggar perjanjian Final Peace Agreement (FPA), 1996 yang ditandatangani ketika era pentadbiran Presiden Fidel V. Ramos (Pareno, 2015). Justeru, artikel ini bertujuan untuk meneliti langkah-langkah yang diambil oleh Presiden Aquino dalam menggerakkan kembali perjanjian damai antara kerajaan pusat Filipina dengan bangsa Moro yang diwakili oleh MILF selain turut membuat penilaian terhadap kandungan peruntukan yang dirangka dalam CAB dan BBL.

2.0 Latar Belakang dan Kepimpinan Benigno Aquino

Presiden Benigno Aquino III atau Benigno Simeon "Noy" Cojuangco Aquino III dilahirkan pada 8 Februari 1960 di Sampaloc, Manila. Beliau yang lebih dikenali sebagai "PNoy" merupakan anak ketiga daripada lima orang anak mantan Presiden Corazon Aquino dan suaminya Benigno Aquino, Jr. yang mati dibunuh pada tahun 1983. Beliau juga merupakan satu-satunya anak lelaki dalam keluarganya yang memiliki keperibadian dan perwatakan yang menyerupai ayah dan ibunya khususnya dari segi kepimpinan. Aquino menerima pendidikan awalnya di Ateneo de Manila University dan melanjutkan pengajian di peringkat ijazah pertama di institusi yang sama dalam bidang ekonomi. Setelah tamat pengajiannya pada tahun 1981, beliau kemudiannya mengikuti ahli keluarganya yang berada dalam buangan di Amerika Syarikat. Sekembalinya Aquino dari Amerika Syarikat, beliau kemudiannya bekerja dalam pelbagai organisasi dalam sektor perindustrian seperti Mondragon Industries Philippines, Inc., Nike Philippines, Inc., dan Philippines Business for Social Progress. Beliau juga pernah menjadi timbalan presiden bagi syarikat bapa saudaranya, Antolin Oreta Jr., iaitu Intra-Strata Assurance Corporation dari tahun 1986 hingga tahun 1992.

Karier Aquino dalam dunia politik bermula apabila pada tahun 1998 beliau telah dilantik menjadi ahli Dewan Perwakilan bagi wilayah Tarlac selama lebih dua penggal berturut-turut. Aquino juga pernah memegang jawatan sebagai speaker Dewan Perwakilan pada tahun 2004 sebelum beliau akhirnya meletakkan jawatan dan menyertai Parti Liberal bagi memberikan tekanan kepada Presiden Gloria Macapagal-Arroyo (GMA) agar meletakkan jawatan sebagai Presiden Filipina kerana terlibat dalam

“*Skandal Hello Grasci*”. Dalam skandal tersebut, rakyat Filipina dikejutkan dengan berita mengenai perbualan dalam telefon antara GMA dengan Pesuruhjaya Suruhanjaya Pilihan Raya Filipina ketika sedang berlangsungnya proses pilihan raya presiden pada tahun 2014 (Batalla, 2015).

Sepanjang tempoh Aquino berperanan sebagai senator Filipino, antara inisiatifnya bagi memajukan pembangunan ekonomi dan infrastruktur Filipina termasuklah memfailkan beberapa Bil Senat seperti Budget Impoundment and Control Act (SB 3121), Preservation of Public Infrastructures Bill (SB 2035) dan Philippines National Police Reform Bill. Meskipun pada awalnya Aquino dilihat kurang berminat untuk bertanding jawatan presiden Filipina, beliau bagaimanapun akhirnya mengubah fikiran setelah mendapat sokongan dan desakan daripada pelbagai golongan masyarakat termasuklah peguam dan aktivis politik. Beliau telah diminta untuk bertanding sebagai calon presiden Parti Liberal bagi menentang bekas presiden Joseph Estrada dan bekas senator Manuel Villar (Villanueva, 2018: 467). Menerusi gerakan yang ditaja oleh beberapa orang peguam, satu gerakan yang dinamakan sebagai “*Noynoy Aquino for President Movement*” telah melancarkan satu kempen besar-besaran bagi meraih sokongan rakyat Filipina bagi mendesak Aquino agar bersetuju untuk bertanding untuk jawatan Presiden Filipina.

Hasil daripada desakan tersebut, Aquino akhirnya mengambil keputusan untuk bertanding dalam pilihan raya presiden Filipina dengan menggunakan slogan “*daang matuwid*” yang bermaksud “jalan yang lurus” bagi memulihkan kembali masalah sosioekonomi dan politik yang menimpa Filipina. Oleh kerana Filipina berhadapan dengan masalah rasuah yang amat serius dan tidak pernah berkesudahan ketika pentadbiran presiden-presiden sebelumnya, Aquino bertekad untuk menghapuskan budaya rasuah tersebut sekaligus menangani masalah kemiskinan dalam kalangan rakyatnya. Hal ini kerana menurut Aquino, “*kung walang corrupt, walang mahirap*” yang bermaksud “jika tiada individu yang korup, maka dengan itu tiadalah orang miskin” (Villanueva, 2018). Justeru, beliau menjanjikan sebuah kerajaan yang bersih daripada rasuah berbanding ketika pentadbiran presiden sebelumnya iaitu Gloria Macapagal-Arroyo (Batalla, 2015).

Tradisi politik dan pilihan raya Filipina yang sentiasa diwarnai dengan pelbagai helah dan muslihat bagi memenangi pilihan raya termasuklah merancang misi pembunuhan pesaing politik yang bertanding turut tidak terlepas daripada membelenggu perjalanan Aquino sebagai calon Presiden Filipina. Beliau berhadapan dengan pelbagai bentuk kecaman dan ugutan termasuklah dituduh sebagai penghidap penyakit mental menerusi tersebarannya laporan kesihatan palsu yang diedarkan oleh pesaingnya. Pelbagai ujian dan cabaran yang terpaksa diharungi bagaimanapun masih tidak berjaya menggugat iltizamnya apabila beliau akhirnya berjaya memenangi pilihan raya presiden pada bulan Mei 2010. Beliau telah diisytiharkan sebagai Presiden Filipina yang ke-15 oleh Dewan Kongres Filipina pada bulan Jun 2010 menggantikan Presiden Gloria Macapagal-Arroyo yang mentadbir Filipina sejak Januari 2001 hingga Jun 2010.

Setelah memenangi pilihan raya presiden, Aquino telah mengambil pelbagai langkah dan inisiatif dalam mentransformasikan dan menstrukturkan kembali institusi pentadbiran Filipina dan memilih hala tuju baru dalam menangani masalah dalam negara dan luar negara Filipina. Dalam tempoh 20 tahun pertama pentadbiran Aquino, beliau telah melaksanakan pelbagai pendekatan dan kaedah dalam menginterpretasi semula prestasi pentadbiran sedia ada dan menghentikan arus politik Filipina daripada “*the state of predation*” yang begitu sinonim dalam pentadbiran sebelumnya (Holmes, 2012). Inisiatif progresif telah dilakukan berkaitan pengurusan dana dan kewangan yang lebih berhemah, peruntukan yang lebih besar dalam program sosial dan penghapusan kemiskinan, membanteras jenayah penyalahgunaan kuasa dan rasuah yang melibatkan pegawai-pegawai kerajaan serta mengukuhkan kembali kedudukan ekonomi negara agar lebih kompetitif.

Dalam aspek hubungan luar misalnya, Aquino telah mengambil tindakan berani dengan mencabar tuntutan Republik China ke atas Laut China Selatan (Filipina bagaimanapun menganggapnya sebagai “*West Philippines Sea*”) dengan memfailkan kes tersebut di Mahkamah Agung Antarabangsa (ICJ) pada 22 Januari 2013. Ketegasan dan kesungguhan Aquino dalam menangani masalah negaranya juga jelas diperlihatkan menerusi komitmennya bagi merealisasikan perjanjian damai dan wilayah autonomi dengan Moro Islamic Liberation Front (MILF) di Selatan Filipina yang merupakan satu pencapaian terbesar dalam sejarah konflik antara kerajaan pusat Filipina dan golongan minoriti Muslim di Selatan.

3.0 Komitmen Aquino Terhadap Perjanjian Damai

Presiden Aquino telah berjaya memenangi pilihan raya pada 10 Mei 2010 dan dilantik menjadi Presiden Filipina yang ke-15 pada bulan Jun 2010 menggantikan presiden sebelumnya Gloria Macapagal-Arroyo. Menurut Teresita “Ging” Quintos-Deles, ketua di Office of the Presidential Adviser on the Peace Process (OPAPP), ketika Aquino mengambil alih pentadbiran Filipina pada tahun 2010, proses rundingan keamanan dan perjanjian damai berada pada tahap yang amat membimbangkan dan tiada kata putus dicapai mengenainya (Holmes, 2012). Pertempuran demi pertempuran berlangsung antara pejuang Moro dan tentera Filipina sehingga menyebabkan lebih kurang 700,000 penduduk kehilangan tempat tinggal, mewujudkan suasana saling tidak mempercayai serta mengakibatkan perjanjian perdamaian tidak berjaya diwujudkan (Deles, 2012).

Semenjak pelantikan Benigno Aquino, usaha dan perancangan yang serius telah dilaksanakan bagi menggerakkan semula rundingan damai dengan MILF dengan memilih Malaysia sebagai fasilitator rundingan. Komitmen Aquino terhadap perjanjian damai dengan MILF bagi mengembalikan keamanan di Selatan Filipina tergambar dalam kenyataannya, “*so many people have suffered for so long; so many of our stakeholders have worked so hard to arrive at this point. I will not let peace be snatched from my people again*” (Aquino, 2016). Bermula pada bulan Februari 2011, rundingan secara formal telah dimulakan dengan pihak-pihak berkepentingan termasuklah MILF. Pendekatan yang lebih strategik diambil bagi menghentikan peningkatan konflik bersenjata antara tentera Filipina dan MILF. Aquino turut meletakkan iltizam untuk menjadikan kawasan Selatan Filipina sebagai pusat perdagangan dan kebudayaan bagi kerjasama serantau yang melibatkan Brunei, Indonesia, Malaysia dan Filipina (BIMP-EAGA).

Menyedari tanggungjawab untuk mengadakan perjanjian damai itu tidaklah mudah setelah puluhan tahun mengalami kegagalan, maka Aquino dilihat mengambil tindakan yang lebih pragmatik dengan memahami dan meneliti terlebih dahulu punca permasalahan sebenar kegagalan rundingan tersebut bersama-sama dengan jawatankuasa rundingan GPH yang dilantik. Beliau jelas tidak terburu-buru dalam membentuk perjanjian damai baharu apabila melakukan pertemuan dan perbincangan tidak rasmi dengan wakil pemimpin-pemimpin penting MILF seperti, Al Haj Murad Ibrahim di sebuah hotel di Narita, Jepun pada 4 Ogos 2011 (Holmes, 2012). Pertemuan tidak rasmi yang dirancang oleh Presiden Aquino sendiri ini telah membina persefahaman awal antara kedua-dua pihak tersebut bagi menggerakkan rundingan keamanan yang lebih signifikan.

Jawatankuasa rundingan yang dibentuk bagi mewakili GPH telah dipengerusikan oleh Dean Marvic MVF Leonenn dari tahun 2010 hingga 2012 dan kemudiannya diambil alih oleh Miriam Coronel-Ferrer dari tahun 2012 sehingga berakhirnya tempoh pentadbiran Presiden Aquino. Dengan kerjasama daripada jawatankuasa khas tersebut dan penasihat presiden dalam rundingan damai, Setiausaha Teresita Quintos-Deles, Aquino menegaskan supaya usaha untuk menghidupkan semula rundingan mestilah berasaskan “*structural reform*” dan bukannya semata-mata kerana mahu menjalankan rundingan. Aquino menegaskan:

“The Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM) is a failed experiment. Many of the people continue to feel alienated by the system, and those who feel that there is no way out will continue to articulate their grievances through the barrel of a gun. We cannot change this without structural reform... We are doing everything to ensure that other Bangsamoro stakeholders are brought into this process so that this peace can be claimed and sustained by all. Sovereignty resides in the people, and consistent with the constitution, a basic law will be drafted by a transition commission and will go through the full process of legislation in Congress. My administration has pledged to supporting a law that will truly embody the values and aspirations of the people of Bangsamoro. Any proposed law resulting from this framework will be subject to ratification through a plebiscite. Once approved, there will be elections (Office of the President of the Presidential Adviser on the Peace Process, 2013).”

Jawatankuasa yang diwujudkan bertanggungjawab untuk mengkaji segala isu dan masalah yang timbul di peringkat paling bawah hingga ke atas serta memastikan semua pihak (*stakeholders*) dalam konflik di Selatan Filipina diberikan perhatian dengan sewajarnya. Antaranya termasuklah melakukan tinjauan dan mendapatkan pandangan kesemua pihak tersebut sebelum proses rundingan yang lebih serius dan signifikan dijalankan. Kajian yang ekstensif juga dilakukan bagi mengenal pasti sistem atau bentuk kerajaan Bangsamoro yang bakal dibentuk termasuklah sistem *sub-state* (Ferrer, 2015). Sementara usaha di peringkat dalaman itu digerakkan, Aquino dalam masa yang sama menggunakan secara optimum karisma dan kedudukannya sebagai presiden untuk meraih sokongan senator bagi menyokong rundingan damai tersebut. Dalam hal ini, Aquino dilihat bijak mengatur dan mencari ruang terbaik untuk membina kepercayaan golongan senator terhadapnya dengan tidak terburu-buru memberi respons terhadap sebarang isu yang sengaja dibangkitkan oleh senator bagi mempertikaikan isi kandungan perjanjian damai tersebut.

Beliau juga dilihat berusaha untuk mengelakkan daripada memberikan sebarang komen mengenai isu-isu remeh namun boleh mendatangkan perbincangan panjang terutamanya apabila fasa rundingan damai berada dalam situasi yang sangat getir. Hal ini penting dilakukan kerana ia boleh menyebabkan sokongan terhadapnya ditarik balik dan merencatkan proses rundingan tersebut. Kebijaksanaan Aquino dalam menangani pengaruh ahli kongres tersebut menggambarkan kejujuran dan keikhlasan beliau untuk mengembalikan keamanan di Selatan Filipina hingga sanggup menghadapi pelbagai tentangan dan kritikan daripada para senator khususnya dari parti pembangkang. Baginya, rundingan damai perlu diselesaikan segera sementara beliau masih memegang jawatan sebagai presiden kerana risiko besar mungkin timbul daripada pihak Kongres yang sentiasa mencari ruang dan alasan untuk menggagalkan rundingan damai dengan MILF.

Aquino kemudiannya mengingatkan Miriam Coronel-Ferrer wakil perunding bagi Kerajaan Filipina agar menyegerakan proses pelaksanaan perjanjian damai tersebut. Beliau menegaskan, *“The greatest risk is signal from Congress... Do it now while I’m still popular, while I’m not a lame duck president”* (Daily Express, 2012). Perkara tersebut ditegaskan berulang kali kepada pegawai tertinggi dalam rundingan damai, bahkan dalam jadual perancangan rundingan juga turut menetapkan supaya Bangsamoro Basic Law dikeluarkan dalam tempoh perjawatan Presiden Aquino kerana beliau mahukan kesemua proses yang melibatkan tandatangan, implementasi dan penilaian mengenai perjanjian tersebut diselesaikan terlebih dahulu sebelum diserahkan kepada pentadbiran yang seterusnya (Office of the President of the Presidential Adviser on the Peace Process, 2013).

Ketegasan Aquino dalam memastikan perjanjian damai benar-benar dapat diwujudkan jelas tergambar apabila beliau pernah memberikan amaran dan berjanji untuk tidak membenarkan mana-mana pihak menggagalkan perjanjian damai yang sedang diusahakan itu (Mustafa Kamal, 2014). Perjanjian damai GPH-MILF bagaimanapun tidak akan berjaya tanpa kerjasama dan sokongan yang diberikan oleh

negara serantau dan organisasi-organisasi antarabangsa. Antara entiti yang memainkan peranan penting dalam menggerakkan perjanjian damai GPH-MILF dalam era kepimpinan Presiden Aquino termasuklah Kerajaan Malaysia selaku fasilitator (juru damai), Organisation of Islamic Cooperation (OIC), International Monitoring Team (IMT) dan International Contact Group (ICG).

4.0 Perjanjian Damai

Rundingan dan perjanjian damai yang dijalankan di era kepimpinan Presiden Aquino mempunyai keunikan yang tersendiri dan bersifat serampang dua mata jika dibandingkan dengan rundingan-rundingan yang dijalankan sebelumnya. Perjalanan rundingan antara GPH dan MILF ketika di bawah kepimpinan Aquino memiliki mekanisme rundingan yang bersifat “*multi-component*”. Demikianlah ia juga dinamakan sebagai Comprehensive Agreement on the Bangsamoro (CAB). Dalam rundingan ini, ia mengandungi pelbagai bentuk rundingan yang berjalan serentak namun dilakukan secara berasingan. Menerusi kaedah atau mekanisme rundingan seperti ini, ia membolehkan setiap proses dan fasa rundingan dilalui dengan lebih cepat dan dalam masa yang sama ia dapat mengelakkan kegagalan rundingan dalam satu fasa/peringkat menggagalkan proses rundingan dalam bentuk atau peringkat yang lain.

Dalam kaitan ini, terdapat dua komponen utama yang membentuk kerangka proses rundingan damai antara GPH dan MILF dengan masing-masing memiliki perincian atau pecahan tema rundingan lain yang lebih khusus. Dua komponen utama tersebut adalah rundingan di peringkat politik (*primary*) yakni melibatkan perkara-perkara pokok dalam rundingan damai termasuklah isu *ancestral domain* dan rundingan di peringkat pemulihan (*normalization*). Komponen pertama rundingan yang juga merupakan peringkat paling penting ini memfokuskan kepada pembentukan Undang-Undang Bangsamoro yang diperhalusi satu persatu, perjanjian-perjanjian asas (utama) seperti Perjanjian Rangka Kerja Mengenai Bangsamoro (Framework Agreement on the Bangsamoro), kaedah perkongsian kuasa (*power sharing*), perkongsian hasil mahsul dan kekayaan (*revenue generation and wealth sharing*) serta kaedah peralihan dan pengaturan kuasa (*transitional modalities and arrangements*). Komponen rundingan ini juga turut melibatkan proses pembentukan Bangsamoro Transition Authority (BTA) dan pilihan raya pertama bagi Bangsamoro yang akan dijalankan kelak.

Selanjutnya, komponen kedua pula melibatkan proses rundingan dan pemulihan antara GPH dan MILF yang dijalankan serentak bersama-sama dengan komponen utama rundingan. Implementasi komponen kedua ini secara serentak adalah sangat penting dan menjadi kekuatan kepada kelangsungan rundingan damai agar tidak lumpuh atau gagal dengan apa-apa sebab sekalipun. Dalam hal ini, sekiranya timbul sebarang masalah dalam proses rundingan di peringkat *primary*, ia tidak boleh menjejaskan proses rundingan di peringkat pemulihan. Misalnya, walaupun wujud tentangan daripada mana-mana senator dalam Dewan Senat terhadap kandungan perjanjian damai atau bil berkenaan Bangsamoro, ia masih tidak dapat merencatkan proses rundingan di peringkat pemulihan antara GPH dan MILF.

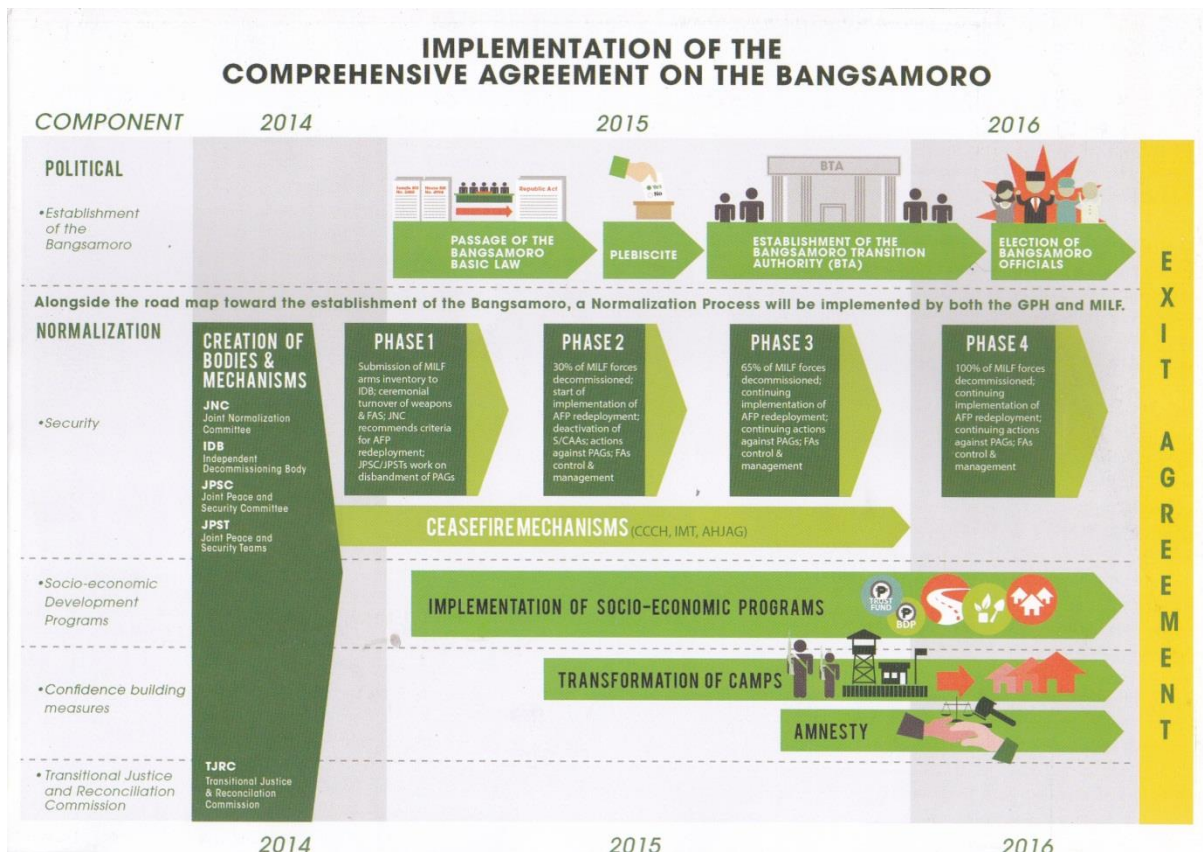
Dalam kaitan ini, pada bulan Ogos 2015, anak kepada bekas Presiden Filipina, Bongbong Marcos Jr., telah menghantar draf Bangsamoro Basic Law (BBL) yang direkanya sendiri dengan mengubah 80 peratus kandungan asal BBL bagi menggantikan peruntukan dalam BBL yang sudah dipersetujui sebelumnya (Ramos, 2015). Beliau yang tidak berpuas hati dengan BBL yang asal dilihat cuba mencari jalan bagi melengah-lengahkan proses rundingan antara GPH dan MILF. Oleh kerana Marcos memiliki pengaruh yang signifikan dalam Dewan Senat, maka beliau berjaya memperoleh 17 daripada 25 tandatangan senator yang bersetuju dengan laporan yang dikemukakannya. Versi gantian BBL yang dikemukakan Marcos yang meminda 115 perkara dari kandungan asal BBL itu bagaimanapun ditentang MILF yang menyifatkan tindakan tersebut sebagai cubaan untuk melemahkan BBL yang asal.

Komponen kedua rundingan dalam CAB ini juga mengandungi empat aspek perundingan lain iaitu aspek keselamatan, program pembangunan sosioekonomi, langkah-langkah membina keyakinan dan penubuhan suruhanjaya keadilan transisi dan perdamaian atau Transitional Justice and Reconciliation Commission (TJRC). Keempat-empat aspek dalam komponen kedua ini terus digerakkan meskipun terdapat pelbagai masalah yang timbul di peringkat komponen utama. Setiap satu aspek dalam komponen ini pula mengandungi proses atau fasa yang lebih khusus melibatkan kerjasama antara GPH dan MILF bagi menjaga hal ehwal Bangsamoro serta pemulihan hubungan dengan Kerajaan Filipina. Dalam aspek keselamatan, terdapat beberapa badan atau jawatankuasa khas lain yang ditubuhkan termasuklah Joint Normalization Committee (JNC), Independent Decommissioning Body (IDB), Joint Peace and Security Committee (JPSC) dan Joint Peace and Security Teams (JPST). Keempat-empat badan ini secara umumnya bertanggungjawab untuk memastikan kelancaran proses gencatan senjata antara pejuang-pejuang MILF dan tentera-tentera Filipina atau Armed Forces of the Philippines (AFP).

Rundingan pemulihan dalam aspek pembangunan sosioekonomi memberikan penekanan terhadap usaha-usaha pembangunan wilayah Bangsamoro yang meliputi pemuliharaan, rekonstruksi atau pembinaan semula dan pembentukan program-program khas yang bertujuan untuk menjaga keperluan masyarakat Moro, mereka yang kehilangan tempat tinggal dan komuniti miskin tegar. Bagi merealisasikan tujuan tersebut, pembangunan sosioekonomi ini menekankan kepada “*community-based*” bagi mengukuhkan kesatuan dalam kalangan masyarakat setempat. Satu tabung khas juga turut dibentuk bagi menarik sokongan dan derma daripada negara-negara serantau dan antarabangsa untuk sama-sama membantu proses pemulihan di wilayah Bangsamoro. Seterusnya, rundingan pemulihan dalam aspek pembinaan keyakinan pula melibatkan usaha untuk mentransformasikan kem MILF dan memperkasakan lagi program pengampunan (*amnesty*) ke atas mereka yang didapati bersalah dalam konflik bersenjata di Mindanao.

Bagi mentransformasikan kem MILF, GPH dan MILF bersetuju untuk menubuhkan satu suruhanjaya atau jawatankuasa khas bagi menilai segala keperluan, rancangan dan program yang bersesuaian serta mengambil langkah-langkah yang sewajarnya bagi mentransformasi kem MILF kepada komuniti yang aman dan produktif. Program transformasi kem MILF ini bagaimanapun bukanlah melibatkan aspek ketenteraan dan pertahanan MILF. Berhubung dengan tentera MILF yang sebelum ini terlibat dalam operasi bersenjata menentang kerajaan Filipina, MILF secara khusus menjalankan program khas bagi melucutkan semua jawatan tentera itu secara berperingkat dan beransur-ansur dan mereka boleh dipindahkan untuk berkhidmat sebagai pasukan polis Bangsamoro. Pasukan polis tersebut bertanggungjawab ke atas kedua-dua kerajaan iaitu kerajaan pusat di Manila dan kerajaan Bangsamoro.

Kedua-dua pihak juga turut bekerjasama bagi memastikan pengurangan penggunaan senjata api dan pembubaran tentera persendirian atau mana-mana kumpulan bersenjata lain. Persetujuan ini telah membawa kepada peristiwa penyerahan senjata berat yang dirampas oleh MILF daripada anggota komando polis yang berlangsung pada 16 Jun 2015 di Bandar Sultan Kudarat, Selatan Filipina. Berhubung soal pengampunan pula, kerajaan Filipina mula mengambil inisiatif yang lebih komprehensif bagi memberikan pengampunan segera dan mengambil tindakan yang lebih efektif bagi menyelesaikan kes-kes jenayah dan kesalahan yang melibatkan konflik bersenjata di Mindanao. Dalam masa yang sama, pembentukan TJRC turut bertanggungjawab untuk memastikan agar segala proses peralihan dan perkongsian kuasa serta perdamaian berjalan dengan adil dan lancar selain turut berperanan sebagai pemantau proses rundingan agar benar-benar mematuhi peruntukan yang telah ditetapkan. Proses implementasi Comprehensive Agreement on the Bangsamoro dapat dilihat dengan lebih jelas berdasarkan gambar rajah di bawah:



Sumber: The Comprehensive Agreement on the Bangsamoro. Pasig City: Office of the Presidential Adviser on the Peace Process, 2016.

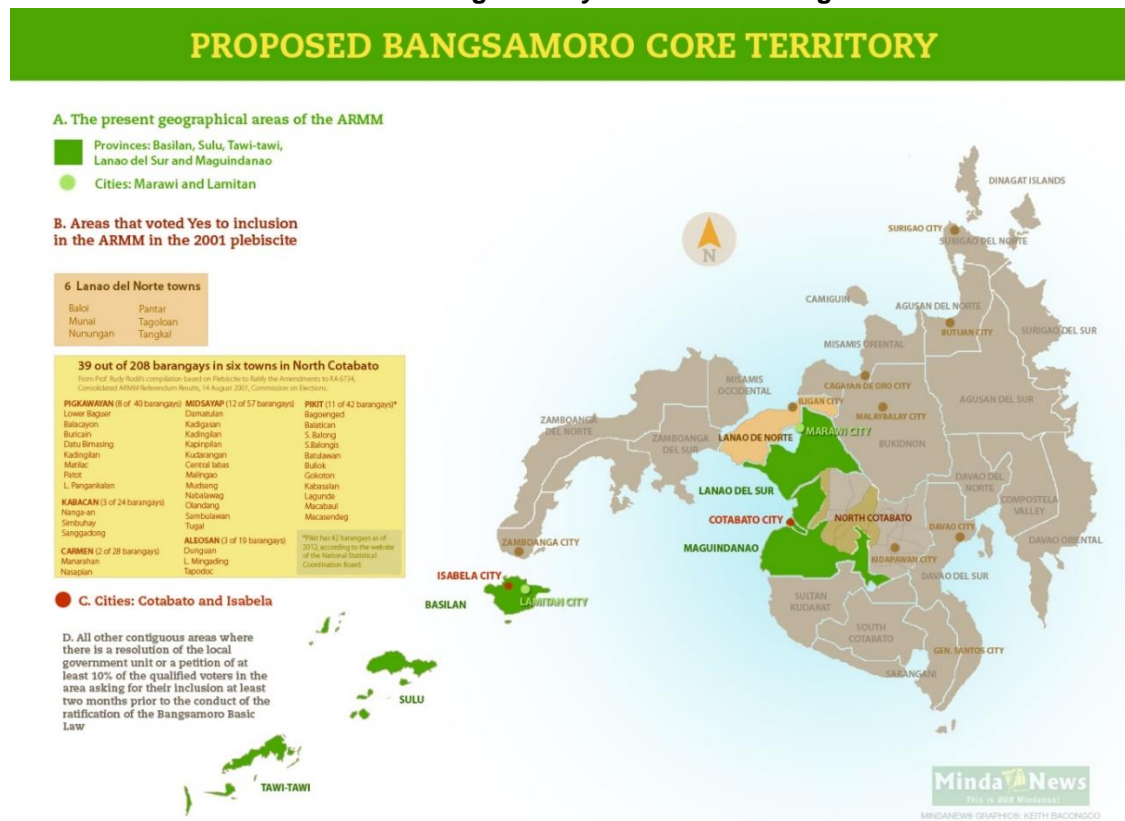
4.1 Comprehensive Agreement on the Bangsamoro (CAB)

Peringkat terawal rundingan damai dalam Comprehensive Agreement on the Bangsamoro (CAB) adalah Framework Agreement on the Bangsamoro (FAB) yang ditandatangani pada 15 Oktober 2012. Selanjutnya adalah perjanjian Transitional Modalities and Arrangements (TMA) yang ditandatangani pada 27 Februari 2013, Revenue Generation and Wealth Sharing (ditandatangani pada 13 Juli 2013) dan Power Sharing (ditandatangani pada 8 Desember 2013). Perjanjian-perjanjian utama ini turut mengundang respons pemimpin-pemimpin antarabangsa yang menyifatkannya sebagai langkah yang begitu signifikan sepanjang tempoh rundingan damai dijalankan antara GPH dan MILF. Menteri Luar Jepun, Koichiro Gamba menyifatkan perjanjian yang berjaya dimeterai itu sebagai satu pencapaian penting dan berharap ia dapat diimplementasikan sepenuhnya kelak. Menurut Gamba, *“Japan strongly hopes that both parties will steadily implement the contents of the Framework Agreement and continue their persistent negotiations efforts towards the early realization of the final agreement”* (Office of the President of the Presidential Adviser on the Peace Process, 2013).

Perjanjian damai di bawah kepimpinan Presiden Aquino telah membentuk wilayah autonomi Bangsamoro yang lebih baik berbanding wilayah-wilayah dalam ARMM. Meskipun sudah dicadangkan wilayah autonomi bagi Bangsamoro, namun ia masih belum muktamad dan akan sepenuh ditetapkan apabila plebisit atau pungutan suara selesai diadakan di kawasan-kawasan cadangan tersebut. Kawasan yang dicadangkan untuk menjadi wilayah Bangsamoro tersebut termasuklah kelima-lima wilayah dalam ARMM iaitu, Basilan, Sulu, Tawi-Tawi, Lanao del Sur dan Maguindanao, empat bandar utama; Marawi, Lamitan, Cotabato dan Isabela serta 6 bandar; Baloi, Munai, Nunugan, Pantar, Tagoloan dan Tangkal di wilayah Lanao del Norte. Selain wilayah dan bandar-bandar tersebut, 39

barangay di enam buah bandar di Utara Cotabato turut terlibat dalam cadangan wilayah Bangsamoro tersebut iaitu Labacan, Carmen, Aleosan, Pigkawayan, Pikit dan Midsayap. Wilayah autonomi Bangsamoro bahkan boleh diperluaskan lagi jika penduduk di kawasan lain berdekatan wilayah Bangsamoro turut berminat untuk menyertai wilayah tersebut dalam pungutan suara yang bakal diadakan kelak.

Peta 1: Cadangan Wilayah Autonomi Bangsamoro



Sumber: <http://www.mindanews.com/>

4.2 Bangsamoro Basic Law (BBL)

Bangsamoro Basic Law (BBL) merupakan undang-undang khusus yang bertujuan untuk membina untuk politik Bangsamoro yang tersendiri sekali gus menyediakan struktur asas bagi pembentukan sebuah kerajaan Bangsamoro. Ia merupakan kemuncak kepada hasil perbincangan yang berlangsung selama 18 tahun secara tidak konsisten setelah melalui pelbagai bentuk keganasan antara puak pemisah dengan tentera Filipina. BBL ini memperincikan aspek-aspek seperti pentadbiran, pembahagian kuasa antara kerajaan pusat dan Bangsamoro, kerajaan Bangsamoro, sistem kehakiman Bangsamoro, sistem ekonomi serta aspek-aspek lain yang berkaitan sistem Bangsamoro Autonomous Region. BBL yang turut terkandung dalam CAB telah ditandatangani di antara GPH dan MILF pada 27 Mac 2014 serta menjadi titik tolak penting kepada berakhirnya konflik bersenjata antara kedua-dua pihak tersebut. BBL telah dihantar kepada Dewan Senat dan Perwakilan pada 10 September 2014 dan direkodkan sebagai *Senate Bill No. 2408* dan *House Bill No. 4994* masing-masing dalam Dewan Kongres tersebut. Menerusi pembentukan BBL, ia membolehkan Bangsamoro memiliki autonomi yang sebenar di samping kerjasama yang erat dengan kerajaan pusat Filipina di Manila. BBL mengandungi 18 Artikel utama yang menjelaskan sistem dan undang-undang Kerajaan Bangsamoro.

Kerajaan Bangsamoro berdasarkan BBL mempunyai hubungan yang tidak simetri dengan kerajaan pusat berbanding hubungan kerajaan pusat dengan unit kerajaan tempatan lainnya. Dalam hal ini, Artikel X, Seksyen 20 Perlembagaan Filipina, 1987 menetapkan Kerajaan Bangsamoro sebagai wilayah autonomi yang memiliki kuasa khusus dalam perkara-perkara berhubung organisasi pentadbiran dan *ancestral domain* yang tidak dimiliki oleh unit kerajaan tempatan yang lain. Walau bagaimanapun, presiden masih memiliki kuasa untuk memantau atau mengawal perjalanan pentadbiran (Perlembagaan Filipina, 1987). Dari segi sistem kehakiman, terdapat dua jenis mahkamah di wilayah kerajaan Bangsamoro yang bakal diwujudkan kelak. Mahkamah sivil bagi penduduk bukan beragama Islam dikekalkan sementara Mahkamah Syariah pula diwujudkan khusus bagi masyarakat Muslim. Bidang kuasa mahkamah syariah meliputi hal-hal peribadi dan harta yang juga dikenali sebagai *Muslim Code of Personal Laws* di bawah Dekri Presiden No. 1083.

Muslim Code ini juga memiliki bidang kuasa dalam perkara-perkara berkaitan syariah komersial dan undang-undang jenayah yang dikanunkan di bawah Parlimen Bangsamoro (Bangsamoro Basic Law, 2016). Prosiding kehakiman bagi penduduk peribumi (golongan Lumad) juga akan dijalankan secara berasingan. Walau bagaimanapun, sistem kehakiman Bangsamoro tersebut bukanlah institusi yang tertinggi kerana ia masih tetap tertakluk kepada mandat perlembagaan dan Mahkamah Agung (*Supreme Court*) kekal sebagai mahkamah yang tertinggi. Bagi mengelakkan sebarang pertindihan bidang tugas dan masalah-masalah yang timbul, koordinasi dan kerjasama antara kerajaan pusat dan kerajaan Bangsamoro akan dijalankan dari semasa ke semasa (Bangsamoro Basic Law, 2016). Kesemua kelebihan yang diberikan bagi masyarakat Muslim tersebut bagaimanapun tidaklah menjadikan kerajaan Bangsamoro sebagai sebuah kerajaan Islam. Dalam hal ini, kerajaan Bangsamoro masih kekal berada di bawah kerajaan pusat Filipina yang sekular namun menikmati segala keperluan dan hak yang asas sebagai seorang Muslim (Office of the President of the Presidential Adviser on the Peace Process, 2013).

Dari segi pembangunan ekonomi dan infrastruktur dalam wilayah Bangsamoro, terdapat tiga artikel yang diperuntukkan dalam BBL termasuklah Artikel XII: Autonomi Fiskal, Artikel XIII: Ekonomi dan Patrimoni dan Artikel XIV: *Rehabilitation*. Artikel mengenai Fiskal Ekonomi bertujuan untuk mewujudkan kerajaan Bangsamoro yang memiliki autonomi secara fiskal (Artikel XII, Seksyen 1). Peruntukan ini merupakan salah satu aspek yang membezakan antara unit kerajaan tempatan lain vis-à-vis kerajaan Bangsamoro kerana menerusi mekanisme dana yang diperkenalkan dalam BBL, ia membolehkan kerajaan Bangsamoro mampu berdiri sendiri dan tidak lagi perlu bergantung kepada dana kerajaan pusat. Sumber pendapatan bagi kerajaan Bangsamoro turut diperolehi menerusi sistem percukaian yang dilaksanakan ketika di bawah ARMM dan tambahan empat cukai baharu yang diperkenalkan iaitu *Capital Gains Tax, Donor's Tax, Estate Tax* dan *Documentary Stamp Taxes* (Bangsamoro Basic Law, 2016).

Kerajaan Bangsamoro juga tidak terkecuali dari menerima cukai yang dikongsi bersama dengan kerajaan pusat. Cukai-cukai, caj dan yuran yang dikutip oleh kerajaan pusat di dalam wilayah Bangsamoro akan dikongsi sebanyak 75 peratus dengan unit kerajaan tempatan yang lain. Buat masa ini, ARMM menerima sebanyak 70 peratus bahagian dalam cukai tersebut (Bangsamoro Basic Law, 2016). Selain pendapatan yang diperolehi dari cukai, kerajaan Bangsamoro juga turut memperoleh sumber pendapatan daripada Annual Block Grant (ABG) daripada kerajaan pusat, subsidi, bon, dana asing (*overseas development assistance*), geran, debentur (Artikel XII, Seksyen 22 B), pinjaman daripada dalam dan luar negara (Artikel XII, Seksyen 22 A), sumbangan derma (Artikel XII, Seksyen 24) serta perkongsian hasil daripada eksplorasi, pembangunan dan penggunaan sumber asli seperti bahan bukan logam (100%), bahan logam (75%), bahan api fosil dan uranium (50%) (Bangsamoro Basic Law, 2016).

Sumber asli, tenaga dan perlombongan yang menjadi perdebatan dalam konteks *ancestral domain* dan menjadi asas perjuangan gerakan pemisahan di Selatan Filipina sememangnya menjadi perhatian utama dalam BBL. Bangsamoro yang selama ini telah dinafikan hak dan kepemilikannya ke atas sumber semula jadi tersebut akhirnya mendapat pembelaan apabila peruntukan dalam Artikel XIII (*Economy and Patrimony*) menetapkan dengan lebih khusus dan jelas hak kerajaan Bangsamoro untuk melakukan eksplorasi, pembangunan dan menggunakan sumber tersebut. Berdasarkan peruntukan dalam artikel tersebut, kerajaan Bangsamoro memiliki kuasa untuk mengisytiharkan rizab bagi taman akuatik, hutan, tanah rizab dan kawasan-kawasan yang dilindungi dalam wilayah Bangsamoro. Kawasan-kawasan dilindungi yang pada ketika ini berada di bawah pengurusan kerajaan pusat akan dipindahkan kepada kerajaan Bangsamoro dalam tempoh tidak lebih dua tahun selepas BBL dikuatkuasakan.

Perjanjian yang melibatkan bantuan kewangan dan teknikal dengan kerajaan pusat boleh dilakukan dengan syor atau cadangan daripada kerajaan Bangsamoro (Bangsamoro Basic Law, 2016). Sementara itu, dalam aspek perdagangan dan industri pula, kerajaan Bangsamoro memiliki kuasa untuk mempromosikan aktiviti perdagangan domestik termasuklah dalam pengeluaran barangan, terlibat dalam misi perdagangan dan pameran dengan negara luar serta menjalankan perdagangan barter dan perdagangan balasan (*counter-trade*) dengan negara-negara Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (Bangsamoro Basic Law, 2016).

Kerajaan Bangsamoro turut memiliki kuasa untuk menubuhkan zon ekonomi, industri perladangan dan pelabuhan bebas cukai di wilayah Bangsamoro (Artikel XIII, Seksyen 26). Artikel ketiga yang turut menyentuh mengenai ekonomi kerajaan Bangsamoro dan diwujudkan secara berasingan adalah Artikel XIV iaitu berkaitan pemulihan ekonomi dan infrastruktur. Oleh kerana wilayah tersebut merupakan wilayah yang termiskin di Filipina, maka bagi membolehkan ia berada pada kedudukan yang setanding dengan wilayah-wilayah lain, kerajaan pusat bersetuju untuk memberikan dana bagi menyokong proses pemulihan, rekonstruksi dan program pembangunan kerajaan Bangsamoro. Special Development Fund (SDF) akan diwujudkan untuk tujuan ini dan amaun sejumlah Php 17 bilion akan diperuntukkan dengan Php 7 bilion diperuntukkan dalam tahun pertama enakmen BBL dikuatkuasakan sementara bakinya pula akan diberikan secara beransur-ansur sebanyak Php 2 bilion dalam tempoh lima tahun.

Usaha untuk menjalankan pemuliharaan dan konservasi ke atas budaya dan warisan Bangsamoro turut digerakkan menerusi BBL. Aspek ini juga tidak kurang pentingnya diberikan perhatian kerana sepanjang era penjajahan (Sepanyol dan Amerika Syarikat) hinggalah kepada era pemerintahan sendiri di bawah Republik Filipina, banyak warisan sejarah dan kebudayaan Bangsamoro yang telah diabaikan bahkan dihapuskan oleh pentadbiran Filipina. Identiti dan kebudayaan Bangsamoro terpaksa berasimilasi dan mengalami akomodasi dengan kebudayaan Kristian Filipina demi memastikan mereka juga mendapat ruang dan peluang yang sama dalam pelbagai bidang seperti masyarakat Kristian Filipino. Proses *deculturalism* ini menyebabkan masyarakat Muslim terpaksa meninggalkan identiti dan kebudayaan Islam termasuklah menukar nama Muslim kepada nama Filipino. Perubahan tersebut bukan sekadar perubahan nama tetapi juga bermaksud individu tersebut menerima dan mengamalkan cara hidup serta kebudayaan Kristian Filipino.

Peruntukan mengenai pemuliharaan kebudayaan dan tradisi Bangsamoro ini turut dimasukkan dalam BBL menerusi pembentukan Bangsamoro Commission for the Preservation of Cultural Heritage (BCPCH). BCPCH ini ditubuhkan bagi memulihara budaya dan kesenian Bangsamoro melalui pengurusan kebudayaan dan tapak-tapak bersejarah serta pembinaan perpustakaan dan muzium. Antara tanggungjawab asas bagi suruhanjaya ini termasuklah menghasilkan penulisan sejarah Bangsamoro, membentuk institusi dan program kebudayaan serta merangka projek-projek khas

berkaitan kebudayaan Bangsamoro (Bangsamoro Basic Law, 2016). Ketika National Historical Commission of the Philippines (NHC) dipimpin oleh Maria Serena I.

Diokno, usaha untuk membina muzium Bangsamoro telah dimulakan dengan efektif. Beliau telah mengadakan kerjasama dengan wakil-wakil Bangsamoro untuk membina muzium warisan sejarah dan kebudayaan Bangsamoro yang telah diabaikan sejak sekian lama. Namun malangnya, usaha komprehensif tersebut sedikit tergendala kerana beliau telah meletak jawatannya pada 29 November 2016 (berkuat kuasa pada 1 Disember 2016) sebagai tanda protes dan bantahannya terhadap kepimpinan Presiden Duterte yang membenarkan mayat Ferdinand Marcos dikebumikan di *Libingan ng mga Bayani* yang menjadi kontroversi sejak pentadbiran Presiden Corazon Aquino lagi.

Dalam usaha mewujudkan persekitaran baru bagi Bangsamoro menerusi perundangan dan pentadbiran yang lebih adil kepada masyarakat Muslim, hal ini tidak bermakna penduduk bukan Islam diketepikan haknya. Semua penduduk berhak ke atas hak-hak asasnya termasuklah kebebasan beragama, menyuarakan pendapat/berucap, menyatakan pandangan politik, hak untuk meminta perlembagaan dipinda melalui kaedah yang sah di sisi undang-undang, hak bagi golongan wanita untuk berpolitik dan pelbagai lagi hak yang diperlukan sebagai seorang warganegara Filipina. Kerajaan pusat Filipina juga masih memiliki kuasa mutlak ke atas perkara-perkara berhubung pertahanan dan keselamatan negara, hal ehwal luar negara, polisi kewangan, kastam, tarif dan lain-lain.

Bagi menyelesaikan sebarang konflik berhubung pengasingan dan perkongsian kuasa antara kerajaan pusat dan kerajaan Bangsamoro, satu mekanisme khas yang dinamakan Intergovernmental Relations (IR) akan dibentuk untuk tujuan tersebut. IR ini berperanan untuk menyelesaikan apa-apa isu yang mungkin timbul berhubung dengan pelaksanaan kuasa dan pentadbiran oleh kedua-dua pihak tersebut melalui konsultasi dan rundingan dalam keadaan harmoni. Mana-mana isu yang tidak dapat diselesaikan kemudiannya akan dibawa kepada presiden melalui ketua menteri (Bangsamoro Basic Law, 2016). Selain isu-isu pentadbiran dan perundangan yang diperuntukkan dalam BBL, perkara yang lebih utama apabila BBL ini berjaya diimplementasikan sepenuhnya kelak adalah Bangsamoro diberikan jaminan untuk memperoleh segala kelebihan dan hak sama rata seperti warganegara Filipina lain termasuklah dalam aspek beragama, mendapat pendidikan asas di peringkat sekolah rendah dan sekolah tinggi (Bangsamoro Basic Law, 2016).

Tidak ketinggalan, aspek kesihatan Bangsamoro turut diberikan perhatian dalam BBL. Hak untuk mendapatkan rawatan kesihatan turut dipromosikan melalui perkhidmatan kesihatan yang menyeluruh dan sokongan kepada golongan kurang upaya (Bangsamoro Basic Law, 2016). Berdasarkan perkembangan tersebut, tidak ada sebarang alasan lagi bagi *Moro National Liberation Front* (MNLF) atau mana-mana kumpulan serpihan lain untuk menentang rundingan damai yang disepakati antara GPH dan MILF. Sokongan yang tidak berbelah bahagi sepatutnya diberikan kepada kedua-dua pihak tersebut bagi memastikan keamanan dan kesejahteraan di Selatan Filipina benar-benar menjadi kenyataan.

Kejayaan rundingan demi rundingan sehingga membawa kepada termeterainya CAB dan BBL membuktikan kesungguhan dan kebijaksanaan Presiden Aquino dalam mewujudkan perdamaian di Selatan Filipina. Hakikatnya, adalah tidak mudah bagi seorang presiden untuk menggalas tanggungjawab tersebut memandangkan sistem pentadbiran di Filipina memberi kuasa yang lebih besar kepada golongan senator dalam menentukan kelulusan satu-satu polisi dalam hal ehwal dalam dan luar negara. Walau bagaimanapun, jika seseorang presiden itu bijak menggunakan peluang yang ada dan berupaya membina pengaruh dalam kalangan senator menerusi karisma serta diplomasinya, maka tidak mustahil ia akan mendapat sokongan majoriti daripada ahli Dewan Senat dan Perwakilan. Presiden Aquino meskipun tidak sepenuhnya mendapat sokongan majoriti dalam kalangan senator,

namun beliau setidak-tidaknya berupaya meraih sokongan yang memadai sepanjang tempoh beliau mengetuai perjalanannya rundingan damai di Selatan Filipina.

Hasilnya, banyak rundingan dan perjanjian penting berjaya diwujudkan dengan kerjasama Malaysia khususnya dan negara-negara antarabangsa lain. Ramai pemimpin-pemimpin antarabangsa yang memuji sikap dan kepimpinan Aquino di atas kejayaan merealisasikan perjanjian penting seperti CAB. Menteri Luar Australia, Bob Carr misalnya memuji kepimpinan Aquino yang menurutnya, *“I particularly acknowledge the leadership of the Philippines President Benigno Aquino, who has been a strong advocate for peace (Office of the President of the Presidential Adviser on the Peace Process, 2013)”*. Namun, setinggi mana pun pencapaian dalam perjanjian damai ketika era kepimpinan Presiden Aquino, ia masih berhadapan dengan risiko tinggi dan pelbagai masalah jika proses rundingan dan pelaksanaannya tidak ditangani dengan sepenuh komitmen dan kejujuran.

Hal ini jelas tergambar apabila Dewan Senat enggan meluluskan BBL setelah berlakunya insiden *Mamasapano* iaitu pertempuran di antara tentera GPH dan MILF pada 25 Januari 2015 sehingga mengorbankan nyawa 44 orang komando Filipina, 18 pejuang MILF di wilayah Bangsamoro, 5 ahli Bangsamoro Islamic Freedom Fighter (BIFF) serta beberapa orang awam (The Manila Times, 2015). Kumpulan militan yang berideologikan Islamic State in Iraq and Syria (ISIS) seperti BIFF yang tidak bersetuju dengan kompromi antara MILF dengan kerajaan pusat Filipina kerana ingin menubuhkan negara Islam sepenuhnya melakukan serangan ke atas tentera Filipina bagi menggagalkan rundingan. Kumpulan tersebut turut bekerjasama dengan MNLF yang tidak berpuas hati dengan pelantikan organisasi MILF bagi mewakili masyarakat Muslim di Selatan Filipina untuk berunding dengan kerajaan pusat.

Kegagalan kedua-dua pihak tersebut mematuhi perjanjian yang telah dipersetujui mengakibatkan proses pelaksanaan pelan kedamaian terpaksa ditangguhkan oleh Kongres Filipina. Ia hanya disambung semula pada bulan Mac 2015 apabila Presiden Aquino menubuhkan *Peace Council* pada 27 Mac untuk menilai semula BBL. Maka amat penting sekali bagi kedua-dua pihak, GPH dan MILF untuk sentiasa mempertahankan hubungan baik dan terus mengimplementasikan segala perjanjian yang telah dimeterai sebelumnya tanpa kompromi meskipun berlaku peralihan kepimpinan bagi kedua-dua entiti tersebut. Hal ini juga sejajar dengan harapan mantan pengerusi rundingan damai GPH, Marvic Leonen yang menyatakan, *“Although we can put numbers, we can put dates in the agreement, in the ultimate analysis, it is in the good faith of both sides that the agreement is implemented”* (The Manila Times, 2015).

5.0 Kesimpulan

Sememangnya kepimpinan Aquino juga tidak terlepas diuji dengan pelbagai masalah dan usaha daripada pihak-pihak tertentu yang cuba menggagalkan proses rundingan damai tersebut. Walau bagaimanapun, berbeza dengan pentadbiran sebelumnya, Presiden Aquino telah memperlihatkan kesungguhan dan sepenuh komitmennya bagi merealisasikan pembentukan Bangsamoro Autonomous Region sekali gus menggantikan Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM). Meskipun ia tidak berjaya dilaksanakan seperti yang dijadualkan iaitu ketika dalam tempoh pentadbirannya, namun perjanjian CAB dan Bangsamoro Basic Law (BBL) yang dimulakan di bawah pentadbiran Presiden Aquino telah berjaya melepasi fasa yang paling kritikal sehingga membolehkan perjanjian dan undang-undang tersebut diluluskan pada bulan Jun 2018 ketika di bawah pentadbiran Presiden Rodrigo Duterte.

Segala usaha dan komitmen yang ditonjolkan oleh Presiden Aquino dengan bantuan Malaysia sebagai fasilitator adalah amat instrumental dalam mengembalikan keamanan di Selatan Filipina sekaligus mengakhiri konflik bersenjata yang berlangsung berdekad lamanya. Dalam tahun-tahun terawal

pentadbiran Presiden Aquino, jumlah konflik bersenjata antara tentera Filipina dan MILF telah berjaya dikurangkan iaitu daripada sejumlah 218 pertempuran pada tahun 2018 kepada 10 siri pertempuran pada tahun 2010 sehingga tiada lagi pertempuran direkodkan daripada bulan Januari hingga Mac 2011 (Holmes, 2012). Kejayaan penurunan jumlah pertempuran bersenjata ini banyak dipengaruhi oleh peranan efektif yang dimainkan oleh International Monitoring Team (IMT) serta perjanjian gencatan senjata antara kerajaan Filipina dan MILF.

Pengiktirafan Kerajaan Filipina terhadap kewujudan Bangsamoro dan "ancestral domain" masyarakat Muslim telah membuka lembaran baru dalam konteks hubungan kerajaan pusat Filipina dan wilayah Selatan Filipina. Ringkasnya, komitmen dan karisma individu yang menjadi presiden Filipina turut memainkan peranan penting dalam memastikan rundingan perjanjian damai dan pembentukan Bangsamoro Autonomous Region benar-benar dapat dilaksanakan. Seperti yang diungkapkan oleh Holmes, pentadbiran Aquino telah mengembalikan kestabilan dan prospek reformasi institusi dan politik Filipina ke arah perubahan yang lebih baik (Holmes, 2012).

Penghargaan: Artikel ini merupakan sebahagian daripada hasil kajian penyelidikan di bawah Geran Penyelidikan Jangka Pendek Universiti Sains Malaysia (304/PJJAUH/6315271).

Rujukan

- Aquino, B. S. C. (2013). "Ucapan Presiden Aquino mengenai Framework Agreement dengan MILF". *Framework Agreement on the Bangsamoro*. Manila: Office of the President of the Presidential Adviser on the Peace Process (OPAPP)
- Aquino, B. S. C. (2016). *The Comprehensive Agreement on the Bangsamoro*. Filipina (Pasig City): Office of the Presidential Adviser on the Peace Process.
- Aquino to Peace Negotiators: Finish it While I am Popular. (29 Oktober 2012). *Daily Express*. T.H.
- Batalla, E. (2015). Treading the Straight and Righteous Path: Curbing Corruption in the Philippines. *Asian Education and Development Studies*, 4 (1), 51-75. <https://doi.org/10.1108/AEDS-10-2014-0043>
- Buenda, R. G. (2015). *The Politics of the Bangsamoro Basic Law*. Yuchengco Center, De La Salle University.
- Bangsamoro Basic Law (BBL)*. (2016). OPAPP-GPH Peace Negotiating Panel for Talks with the Moro Islamic Liberation Front (MILF). Filipina (Pasig City): Office of the Presidential Adviser on the Peace Process.
- Bangsamoro Basic Law Looks 'Dead in the Water'. (2 Februari 2015). *The Manila Times*. <https://www.manilatimes.net/2015/02/02/opinion/columnists/bangsamoro-basic-law-looks-dead-water/160037/160037/>
- Deles, T. Q. (2012). *Reflections on the Peace Process*. Office of the Presidential Adviser on the Peace Process. www.opapp.gov.ph/resources/reflections-peace-process
- Ferrer, M. C. (2015). On the Matter of Substate dalam *In Defense of the Draft Bangsamoro Basic Law (Selected Essays January-March 2015)*. Filipina (Pasig City): Office of the Presidential Adviser on the Peace Process.
- Ferrer, M. C. (16-21 Mei 2016). On the Moro Question. *Southeast Asia-Japan Advanced Seminar on Philippines Studies*. Manilla: Southeast Asian Studies Regional Exchange Program (SEASREP) Foundation dan Asia Center (Japan Foundation).
- Framework Agreement on the Bangsamoro*. (1 Ogos 2013). Filipina (Pasig City): Office of the President of the Presidential Adviser on the Peace Process (OPAPP)-GPH Peace Negotiating Panel for Talks with the Moro Islamic Liberation Front (MILF).
- Holmes, R. E. D. (2012). *Between Rhetoric and Reality: The Progress of Reforms Under the Benigno S. Aquino Administration*. Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.
- Mustafa Kamal Basri. (30 Mac 2014). Bangsamoro Menuju Sinar Harapan Baru. *Utusan Online*. https://www.utusan.com.my/utusan/Rencana/20140330/re_08/Bangsamoro-menuju-sinar-harapan-baharu#ixzz3AYu0We6k

- Perlebagaan Persekutuan Filipina*. (1987). Manilla: Government of the Philippines (GPH).
- Pareño, R. (21 April 2015). MNLF Opposes BBL in International Meeting. *The Philippine Star*. <http://www.philstar.com/headlines/2015/04/20/1445939/mnlfopposes-bblinternational-meeting>
- Ramos, R. (16 Ogos 2015). Philippines Senator Wants Sabah Inclusion in Peace Deal. *Anadolu Agency*. <https://www.aa.com.tr/en/politics/philippines-senator-wants-sabah-inclusion-in-peace-deal/9602>
- Villanueva, P. A. G. (2018). Institutional Change, Corruption and E-Government Transformation in the Philippines: The Benigno Simeon Aquino III Administration. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 39, 463-471. <https://doi.org/10.1016/j.kjss.2018.07.015>