



**Manuscript Title:** Nasionalisme dan Perubahan Polisi Tuntutan Filipina ke atas Sabah daripada Irredentisme kepada Tuntutan Dorman, 1962–1998

**Author(s):** Norizan Kadir

**Accepted Date:** 13-February-2021

**Please cite this article as:** Norizan Kadir. 2021. Nasionalisme dan perubahan polisi tuntutan Filipina ke atas Sabah daripada irredentisme kepada tuntutan dorman, 1962–1998. *Kajian Malaysia* (early view).

This is a provisional PDF file of an article that has undergone enhancements after acceptance, such as the addition of a cover page and metadata, and formatting for readability, but it is not yet the definitive version of record. This version will undergo additional copyediting, typesetting and review before it is published in its final form, but we are providing this version to give early visibility of the article.

*Kajian Malaysia (early view)*

**NASIONALISME DAN PERUBAHAN POLISI TUNTUTAN FILIPINA KE ATAS SABAH DARIPADA IRREDENTISME KEPADA TUNTUTAN DORMAN, 1962-1998**

***NATIONALISM AND THE CHANGING OF THE PHILIPPINES' POLICY ON SABAH FROM IRREDENTISM TO DORMANT CLAIM, 1962-1998***

**Norizan Kadir**

History Section, School of Distance Education. Universiti Sains Malaysia, Pulau Pinang, MALAYSIA

Email: norizan.kadir@usm.my

**ABSTRACT**

*The policy of the Philippines claim to Sabah is significantly influenced by the development of the Philippines' internal politics and the ideology that was supported by the presidents. During the reigns of President Macapagal and President Marcos, the Philippines' foreign policy towards Sabah was fundamentally influenced by the irredentism policy in order to claim that region. The claim over Sabah became the Philippines' national agenda that was previously confined to the territorial issue of the Sulu Sultanate. The changes that transpired in the people's struggle, especially since the administrations of Corazon Aquino and Fidel V. Ramos, have brought to life the new idea that true nationalism is based on the "people's interests" as expressed in the People's Power Revolution. Both presidents later changed the Philippines' policy towards Sabah to dormant claim after they failed to drop the claim to Sabah. Thus, this article aims to assess the continuity and changes of the Philippine claim policy on Sabah and the impact of the idea of nationalism on the formation of the policy since the administration of President Macapagal until President Fidel V. Ramos.*

**Keywords:** *sovereignty, irredentism, dormant claim, nationalism, policy*

**ABSTRAK**

*Polisi tuntutan Filipina ke atas Sabah banyak dipengaruhi oleh perkembangan politik dalaman Filipina dan ideologi yang didokong oleh presiden yang menguasai tampuk pentadbiran. Ketika di era pentadbiran Presiden Macapagal dan Presiden Marcos, dasar luar Filipina terhadap Sabah sangat dipengaruhi*

© Penerbit Universiti Sains Malaysia, 2021. This work is licensed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY) (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

oleh polisi irredentisme bagi mendapatkan kembali wilayah tersebut. Tuntutan ke atas Sabah dijadikan agenda nasional Filipina yang sebelumnya hanya terbatas kepada isu Kesultanan Sulu semata-mata. Perubahan dalam perjuangan rakyat khususnya sejak era pentadbiran Presiden Corazon Aquino dan Fidel V. Ramos telah menghidupkan gagasan baharu bahawa nasionalisme yang sebenar adalah berpaksikan kepada “kepentingan rakyat” sebagaimana yang dilaungkan dalam *People’s Power Revolution*. Kedua-dua presiden tersebut telah mengubah polisi berkaitan Sabah kepada tuntutan dorman apabila segala usaha untuk menggugurkan tuntutan ke atas Sabah menemui kegagalan. Justeru, artikel ini bertujuan untuk menilai kesinambungan dan perubahan polisi tuntutan Filipina ke atas Sabah dan kaitannya dengan nasionalisme sejak era pentadbiran Presiden Macapagal hingga Presiden Fidel V. Ramos.

**Kata Kunci:** kedaulatan, irredentisme, tuntutan dorman, nasionalisme, polisi

## PENGENALAN

Nasionalisme mempunyai tafsiran yang pelbagai namun dua komponen utama nasionalisme yang digariskan oleh Miscevic ialah sikap warganegara yang peduli terhadap identiti bangsa mereka dan tindakan yang diambil oleh warganegara tersebut bagi mencari atau mengekalkan beberapa bentuk kedaulatan politik (Miscevic 2010). Konsep nasionalisme juga mengandungi elemen-elemen utama seperti kedaulatan nasional, *self-determination* dan autonomi sepertimana yang dijelaskan oleh Smith, “*nationalism itself can be defined as an ideological movement for the attainment and maintenance of autonomy, unity and identity on behalf of a population deemed by some of its members to constitute an actual or potential ‘nation’*” (Smith 2000, 1).

“*Potential nation*” atau dengan makna “*imagined community*” yang dikemukakan oleh Anderson telah membangkitkan memori sejarah atau etno-sejarah bangsa tersebut bagi mendapatkan semula wilayah yang pernah menjadi milik bangsa tersebut. Sejarar dengan prinsip tersebut, setiap negara cenderung untuk mengukuhkan dan meluaskan kedaulatannya hingga menyebabkan berlakunya isu pertikaian wilayah dan berkembang menjadi “*clash of nationalism*” (Ahmad Nizar 2010, 1). Menurut Cotillon (2017), pertikaian wilayah juga turut berperanan dalam mencetuskan perbezaan tipologi dan ekspresi nasionalisme.

Sebagai sebuah negara yang mencapai status kemerdekaan setelah melalui tempoh kolonialisme yang panjang di bawah pentadbiran Sepanyol dan kemudiannya Amerika Syarikat, nasionalisme menjadi faktor penggerak utama dalam pembentukan identiti dan pengukuhan kedaulatan wilayah Filipina.

Menerusi gerakan nasionalisme, penduduk Filipina bukan sahaja berupaya membebaskan diri mereka daripada cengkaman penjajahan, namun membina kesatuan menerusi tuntutan semula wilayah yang pernah dikuasai oleh kerajaan awal di Filipina. Bagi mencapai hasrat tersebut, polisi irredentisme telah dilancarkan oleh kerajaan Filipina bagi menuntut Borneo Utara (Sabah). Tuntutan Filipina ke atas Sabah merupakan *inter-state conflict* yang bermula sejak era kolonial lagi dan masih belum selesai hingga ke hari ini (Kamarulzaman 2000; Ramses 2000, 35).

Namun, penggulingan rejim Marcos oleh rakyat Filipina sendiri menerusi *People Power Revolution* (PPR) telah memberikan nafas baharu terhadap faham nasionalisme khususnya yang berkaitan polisi luar Filipina terhadap Sabah. Presiden Aquino yang menganggap tuntutan ke atas Sabah sebagai satu perkara yang sia-sia dan hanya menjadi "*political mileage*" buat Presiden Marcos untuk mengukuhkannya kedudukannya sebagai presiden Filipina. Beliau beranggapan, semangat nasionalisme yang dibangkitkan bagi menuntut Sabah tidak memberikan sebarang faedah terhadap penduduk Filipina apatah lagi menyelesaikan masalah sosioekonomi yang dihadapi Filipina. Hal yang sama turut dipersetujui Sultan Jamalul Kiram III yang mendakwa "*President Macapagal and President Marcos used it for political gain*" (Mustapha 25 Mei 1986, 1; *New Straits Times* 24 Ogos 1987, 9).

Di awal kepimpinan Aquino, Blas Ople yang merupakan pemimpin utama dalam *The Philippine Nationalist Party* (PNP) menegaskan kepentingan pengguguran tuntutan Filipina ke atas Sabah demi kestabilan negara Filipina sendiri. Menurutnya, "*the dropping of the claim is therefore a key to our own internal stability and permanent national unity*" (*New Straits Times* 11 Jun 1986, 3; Abdullah 28 Oktober 1987, 11). Perkara yang sama turut disokong oleh Pengerusi Wilayah Sembilan *Lupong Tagapagpaganap ng Pook* (LTP), Elnorita Tugung yang menggesa Kerajaan Filipina agar segera menggugurkan tuntutan ke atas Sabah (*Manila Standard* 27 April 1989, 3; *New Straits Times* 13 Ogos 1987, 10). Tugung dan beberapa pemimpin Filipina yang lain beranggapan jika tuntutan ke atas Sabah dapat dihapuskan, Malaysia tentunya akan mengambil langkah membantu Filipina mempertahankan wilayah Selatan Filipina khasnya kawasan Mindanao daripada pemberontakan puak pemisah. Diyakini juga gerakan *Moro National Liberation Front* (MNLF) yang diketuai Nur Misuari akan semakin melemah.

Dimensi dan perspektif perbincangan dalam kajian terdahulu mengenai isu tuntutan Filipina ke atas Sabah hanya memfokuskan kepada aspek-aspek tertentu berkaitan tuntutan dan menganalisisnya secara terpisah daripada kerangka faham nasionalisme dan tidak meneliti aspek perubahan polisi tuntutan. Sebahagian besar kajian terdahulu lebih banyak menyentuh berkaitan aspek perundangan,

ancaman keselamatan dan kedaulatan, perjanjian penyerahan 1878, sejarah Kesultanan Sulu, sejarah awal pertikaian dan asas-asas tuntutannya sahaja. Antaranya termasuklah penulisan oleh Nik Anuar (2009), Ranjit Singh (2003), Tarling (1978), Short (1969), Low (1998), Vellut (1964), Mohd Ariff (1988), Antonio (1979), Tregonning (1970), Ortiz (1963), Meadows (1962), Leifer (1968), Nisperos (1977), Noble (1977), Parpan (1988), Abdul Gani (2013) dan lain-lain.

Kajian oleh Michael Leifer yang bertajuk *The Philippine Claim to Sabah* misalnya hanya menyentuh mengenai isu tuntutan Filipina ke atas Sabah di era kepimpinan Presiden Macapagal dan sangat sedikit perbincangan ketika era pentadbiran Presiden Marcos. Fokus utama penulisannya adalah meninjau pengaruh politik dan aspek bukan undang-undang yang mempengaruhi pertimbangan Filipina untuk menuntut Sabah. Leifer berhujah bahawa tindakan Macapagal menuntut Borneo Utara sekadar menyerlahkan keberanian Filipina di persada antarabangsa namun tidak memberikan apa-apa faedah yang signifikan kepada Filipina. Meskipun kajian oleh Nestor Martinez Nisperos ada menyentuh mengenai kedinamikan politik Filipina yang mempengaruhi pembentukan dasar luar Filipina namun skop kajiannya terhad dari tahun 1962-1965 iaitu ketika era pentadbiran Presiden Macapagal sahaja.

Penulisan Nik Anuar Nik Mahmud bertajuk *Tuntutan Filipina ke atas Borneo Utara* pula hanya membincangkan isu tuntutan di era Presiden Macapagal dan tidak pula mengaitkan pengaruh isu tersebut terhadap hubungan bilateral Filipina dan Tanah Melayu dalam konteks yang lebih luas. Hal ini kerana beliau menggunakan pendekatan kronologi dalam penulisan, bermula sejak pertapakan British di Borneo Utara sehingga era pentadbiran Presiden Macapagal. Beliau berpendirian bahawa Britain mempunyai hak milik yang sah ke atas Borneo Utara. Ketiadaan penelitian perkembangan tuntutan pasca pembentukan Malaysia ini menjadi satu kekurangan yang amat ketara terutamanya dalam menilai kesinambungan dan rancangan alternatif Filipina selepas kegagalannya menuntut Borneo Utara dan menggagalkan pembentukan Malaysia. Tambahan pula, setiap presiden memiliki karisma dan pengaruh yang berbeza dalam mempertahankan atau mengabaikan polisi tuntutan tersebut.

Kekurangan dalam kajian terdahulu khususnya mengenai perubahan dalam trend tuntutan yang berlaku sepanjang tempoh 1962-1998 amat penting untuk diteliti bagi menilai sejauh mana trend tersebut mempengaruhi hubungan bilateral Filipina-Malaysia. Jelasnya, perubahan polisi tuntutan Filipina daripada irredentisme kepada polisi tuntutan dorman dan polisi *backburner* tidak dikaji dalam penulisan terdahulu. Presiden Fidel V. Ramos terutamanya telah mengambil pendekatan *strategic* atau *deliberate ambiguity* dalam polisi hubungan Filipina dengan Filipina, terutamanya setelah usul untuk

menggugurkan tuntutan ke atas Sabah gagal mendapat sokongan majoriti ahli Dewan Senat. Kerajaan Filipina secara sedar tidak melafazkan keterlihatan tuntutan tersebut namun masih tidak menggugurkannya pada waktu yang sama. Justeru, kajian ini akan menganalisis dengan terperinci pengaruh nasionalisme terhadap polisi tuntutan, kesinambungan serta perubahan trend tuntutan sejak era kepimpinan Presiden Macapagal hingga Presiden Fidel V. Ramos.

### **KERANGKA TEORITIKAL: PERUBAHAN POLISI IRREDENTISME KEPADA TUNTUTAN DORMAN**

Perkembangan politik domestik Filipina dan antarabangsa memainkan peranan penting dalam menjelaskan perubahan pendirian dan tingkah laku Filipina berkaitan polisi luarnya terhadap Sabah. Faktor politik domestik ini merupakan domain yang signifikan dalam penentuan dan pemilihan polisi luar Filipina sepertimana yang dijelaskan oleh James Rosenau, perkembangan domestik dan antarabangsa merupakan “jambatan” dalam penentuan polisi luar sesebuah negara (Rosenau 1987, 1). Menerusi konsep “*linkage*” yang dikembangkan oleh Rosenau, beliau menekankan penggabungan pemboleh ubah domestik dan antarabangsa yang membentuk polisi luar sesebuah negara (Rosenau 1969). Snyder dalam karya pentingnya “*Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*” turut menekankan faktor politik dalam negeri dalam penentuan polisi luar negara serta menjelaskan adalah tidak memadai untuk menyatakan politik antarabangsa sebagai satu-satunya faktor atau punca utama di sebalik polisi yang dilaksanakan (Snyder 1991). Politik dan perkembangan antarabangsa sememangnya boleh mewujudkan peluang dan keadaan kepada pelaksanaan polisi tertentu namun ia tidak memaksa negara itu untuk melaksanakan polisi tersebut. Apabila negara menghadapi tekanan antarabangsa yang luar biasa, dasar luar lebih cenderung menyesuaikan diri dengan konteks antarabangsa, berbanding politik domestik. Sebaliknya, ketika politik antarabangsa tidak memaksa tindakan tertentu, politik domestik akan sangat mempengaruhi dasar luar dan “*pendulum*” akan lebih condong ke arah faktor domestik, bukannya antarabangsa (Brighi 2013, 32). Sama ada faktor tekanan antarabangsa atau faktor domestik yang lebih memberikan kesan, maka analisis sejarah yang kritis perlulah dilakukan berdasarkan penelitian terhadap sumber-sumber primer dan sekunder.

Dalam kaitan tersebut, kerajaan Filipina terutamanya dalam fasa pertengahan dan terakhir pentadbiran Presiden Marcos berhadapan dengan tekanan yang hebat daripada negara-negara luar agar menghentikan provokasi tuntutannya ke atas Sabah sementara sebahagian negara lain seperti Indonesia mendesak supaya Filipina segera menggugurkan tuntutannya ke atas Sabah. Provokasi tuntutan yang dilakukan termasuklah dengan Bil 954 atau *Sabah Law*, yang memasukkan

Sabah ke dalam sempadan wilayah dan kedaulatan Filipina. Desakan daripada negara-negara luar seperti Amerika Syarikat, Australia, New Zealand dan negara-negara ASEAN telah memaksa Presiden Marcos memikirkan kembali polisi tuntutannya ke atas Sabah. Amerika Syarikat melalui dutanya di Filipina turut mengambil inisiatif melobi ahli-ahli *Foreign Policy Council* (FPC) agar mengkaji semula polisi tuntutannya ke atas Sabah (FCO 24/260). Usaha tersebut dibantu oleh duta-duta Britain dan Australia. Akhbar *Washington Post* pada 24 September 1968 dalam artikelnya bertajuk "*Philippine Blind Spot*" menyifatkan perbuatan Filipina sebagai sia-sia.

Selain faktor desakan luar yang mempengaruhi perubahan polisi luar Filipina, faktor dalaman turut menjadi punca utama perubahan pendirian Filipina untuk menilai kembali kewajaran tuntutannya ke atas Sabah. Antara faktor dalaman tersebut berpunca daripada dinamika nasionalisme Filipina yang mengalami perubahan terutamanya ketika era pentadbiran Presiden Aquino dan Presiden Ramos yang cuba menghapuskan nasionalisme yang berasaskan etno-nasionalisme kepada satu bentuk nasionalisme tanpa mengira latar belakang agama dan etnik dengan memberikan tumpuan terhadap kesamarataan hak antara semua etnik. Perkembangan ini sejajar dengan pandangan Grosby (1991) dan Smith (1994) yang menjelaskan, konsep bangsa adalah tidak tetap atau kekal selama-lamanya dalam bentuk yang sama dan nasionalisme tidak mati setelah memperoleh kemerdekaan, namun ia berubah dan diperbaharui dalam bentuk yang lain. Gerakan *People Power Revolution* dan pemulihan demokrasi Filipina yang dramatik pada Februari 1986 sekali lagi telah membangkitkan semula semangat nasionalisme Filipina seperti yang diperjuangkan oleh Emilio Aguinaldo dalam Revolusi 1898 (Cibulka 1999, 113).

Sebelum kemerdekaan, perjuangan nasionalisme di Filipina bercirikan kesatuan anti-kolonial namun masih terbatas dalam kerangka etno-nasionalisme iaitu satu bentuk nasionalisme yang berasaskan etnisiti. Sebelum kemerdekaan Filipina, penduduk di bahagian selatan dan Kepulauan Sulu sudah menuntut hak berkerajaan sendiri dan kemerdekaan berasingan daripada Republik Filipina lantaran perbezaan pengalaman sejarah, identiti, agama, bahasa, tradisi dan budaya. Kegagalan mendapatkan kemerdekaan berasingan tersebut telah menyebabkan gerakan etno-nasionalisme oleh masyarakat Islam ini berterusan hingga pasca kemerdekaan Filipina dan mewujudkan lebih banyak penentangan berikutan penindasan yang dilakukan oleh pihak kerajaan khususnya dalam aspek ekonomi dan sosial. Perkembangan tersebut semakin ketara ketika pentadbiran Presiden Marcos apabila mengisytiharkan Undang-Undang Tentera pada tahun 1972 bagi memerangi gerakan pemisah di Selatan Filipina yang majoritinya diduduki oleh masyarakat Islam.

Walau bagaimanapun, perkembangan etno-nasionalisme Filipina memperlihatkan perubahan apabila isu tuntutan Filipina ke atas Borneo Utara mendapat liputan yang meluas dalam media dan akhbar tempatan Filipina ketika era pentadbiran Presiden Macapagal. Sebelum peristiwa tersebut tiada isu nasional yang menyatupadukan penduduk di wilayah utara dan selatan Filipina. Keadaan mula berubah apabila kempen dan propaganda besar-besaran telah dilancarkan oleh golongan nasionalis Filipina yang meliputi pengamal media tempatan, peguam, ahli politik serta rakyat Filipina secara keseluruhannya tanpa mengira latar belakang etnik dan agama bagi menuntut Borneo Utara sebelum pembentukan Malaysia. Semangat nasionalisme ini digambarkan oleh Smith sebagai "*helping to restore their pride and dignity*" (Smith 1995). Isu tuntutan ini pada mulanya hanya terbatas kepada isu etnik dan wilayah Kesultanan Sulu semata-mata namun berubah menjadi isu nasional. Gerakan propaganda untuk menuntut Borneo Utara telah menyebabkan kerajaan Filipina akhirnya bersetuju untuk menjadikan isu tuntutan ke atas Sabah sebagai agenda nasional dan membentuk polisi khusus mengenainya. Buat seketika, penduduk Filipina bersatu dalam hal berkaitan polisi luar Filipina demi merealisasikan impian menuntut Sabah.

Bagi merealisasikan maksud nasionalisme tersebut, polisi irredentisme telah menjadi polisi luar negeri kerajaan Filipina di bawah kepimpinan Presiden Macapagal dan Presiden Marcos khusus untuk mendapatkan kembali Borneo Utara daripada pihak British dan kemudiannya kerajaan Malaysia. Polisi irredentisme bermaksud, "*claims of legal right to the territory of status quo states, aimed at retrieving what a claimant state regards as its ancestral homeland and/or its co-nationals*" (Kornprobst 2007, 459). Ia juga bermaksud dasar luar sesebuah negara dalam mempertahankan pengambilalihan wilayah asing yang dahulunya pernah menjadi sebahagian daripada negara tersebut (Evans & Newnham 1998, 24). Polisi irredentisme dalam konteks penulisan ini adalah gerakan politik yang dilakukan Filipina bagi menuntut semula wilayah yang pernah menjadi milik atau berada di bawah kedaulatan Kesultanan Sulu sebelum kesultanan tersebut dimansuhkan dan berada di bawah pentadbiran Republik Filipina yang merdeka. Istilah irredentisme turut digunakan oleh Michael Leifer dalam monografinya yang bertajuk *The Philippine Claim to Sabah* bagi menjelaskan polisi tuntutan ke atas Sabah di era Presiden Macapagal (Leifer 1968).

Menerusi polisi tersebut, Filipina telah memberikan pelbagai justifikasi bagi mewajarkan tuntutannya ke atas Sabah. Pendekatan irredentisme ini kadang kala disusuli dengan ancaman perang berbanding penyelesaian secara damai (Heldt 1999; Kornprobst 2007). Ekspresi nasionalisme dalam bentuk yang agresif ini dilakukan ketika era pentadbiran Presiden Marcos pada tahun 1968 apabila beliau mengambil pendekatan "*war-like method*" untuk menyerang Sabah setelah gagal mendapatkan Sabah menerusi saluran rasmi. Selain itu, antara penghujahan



utama yang digunakan Filipina untuk melaksanakan polisi irredentisme ini ialah hujah hubungan etnik. Sarjana seperti Greenfeld dan Chirot (1994) berpandangan faktor etnik ini lebih cenderung kepada "*irredentism-prone*". Dalam konteks ini, sentimen etno-nasionalis digunakan dengan mendakwa bahawa ramai penduduk Sabah berasal daripada keluarga etnik Suluk yang berada di Kepulauan Sulu, Filipina berbanding persamaan dengan penduduk di Semenanjung Malaysia.

Polisi luar terhadap Sabah mula mengalami perubahan ketika era pentadbiran Presiden Aquino dan Fidel V. Ramos, apabila kedua-duanya menolak polisi irredentisme dan mengambil langkah proaktif untuk menggugurkan tuntutan ke atas Sabah, mengadakan perjanjian keamanan dengan pejuang gerakan pemisah di Selatan Filipina serta mengukuhkan kerjasama serantau melalui *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN). Walaupun usaha pengguguran tuntutan menemui kegagalan, namun hasrat dan kesungguhan kedua-dua presiden tersebut telah berjaya mengembalikan keharmonian dan kestabilan hubungan dengan Malaysia serta ASEAN menerusi pelaksanaan polisi tuntutan dorman dan polisi "*backburner*".

Tuntutan dorman atau tuntutan tidak aktif ini juga turut disifatkan sebagai polisi "*backburner*" oleh presiden dan pengamal undang-undang Filipina yang bermaksud kerajaan Filipina menanggukkan dan mengabaikan tuntutannya ke atas Sabah bagi memberikan tumpuan kepada kerjasama serantau dan bilateral dengan Malaysia. Ia juga boleh dilihat sebagai satu bentuk polisi *deliberate ambiguity* khususnya di era pentadbiran Presiden Fidel V. Ramos yang meningkatkan lagi tahap kerjasama bilateral dengan Malaysia. Dalam fasa ini, Presiden Ramos mengangkat naratif dan retorik "*strong state*" yang berasaskan kepada "*people empowerment*" bagi menjaga kepentingan domestik yang lebih stabil (Abinales and Amoroso 2005, 244). Presiden Corazon Aquino dan Fidel V. Ramos juga melakukan penyusunan semula strategi pentadbiran bagi mengembalikan kestabilan politik dan sosioekonomi Filipina dengan memfokuskan kepada pembinaan bangsa dan pengukuhan kerjasama serantau menerusi ASEAN.

Kedua-dua presiden tersebut memberikan keutamaan terhadap isu-isu atau konflik yang boleh diselesaikan, kepentingan isu tersebut terhadap pengukuhan kuasa politik Filipina di peringkat antarabangsa, serta mengelakkan konflik yang boleh menjejaskan kerjasama dua hala dalam aspek sosioekonomi dengan negara-negara ASEAN. Penumpuan dan keutamaan ini secara tidak langsung menyebabkan polisi tuntutan ke atas Sabah diabaikan dan kekal terpendam. Setelah membincangkan kerangka teoretikal dan faktor eksternal dan domestik yang mempengaruhi pendirian dan tingkah laku kerajaan Filipina terhadap polisi tuntutannya ke atas Sabah, perbincangan seterusnya akan menganalisis secara mendalam trend tuntutan ketika era pentadbiran Presiden Macapagal hingga

Presiden Ramos serta langkah-langkah yang diambil sehingga membawa kepada pelaksanaan polisi tuntutan dorman.

## **POLISI IRREDENTISME DI ERA PRESIDEN DIOSDADO MACAPAGAL**

Presiden Diosdado Macapagal telah menggunakan polisi irredentisme sebagai satu strategi politik yang berpaksikan kepada retorik massa (*masses*) dan *local interest* bagi mendapatkan legitimasi daripada rakyat Filipina dalam pembentukan bangsa (*nation*) pada waktu tersebut (Abinales and Amoroso 2005). Menerusi polisi tersebut, isu Borneo Utara kemudiannya diangkat menjadi agenda nasional Republik Filipina. Semenjak pengisytiharan cadangan pembentukan Malaysia dibuat oleh Tunku Abdul Rahman, Filipina secara terang-terangan telah membantah penggabungan Borneo Utara ke dalam Malaysia. Kemenangan Macapagal dalam pilihan raya presiden pada tahun 1961 telah membuka peluang kepadanya untuk menyambung usahanya menuntut Borneo Utara yang tertangguh pada tahun 1950 ekoran daripada ketiadaan rancangan yang efektif dan asas yang kukuh untuk menuntut Borneo Utara.

Tanggal 22 Jun 1962, bermulalah tuntutan rasmi buat kali pertama oleh Republik Filipina ke atas Borneo Utara. Tuntutan itu dibuat oleh Filipina melalui pentadbiran pusatnya di Manila dengan menghantar *aide-memoire* pertama kepada Kerajaan British berikutan pengisytiharan rancangan pembentukan Malaysia (FO 371/169982; Nik Anuar 2009). Pada 3 Ogos 1962, Filipina telah menghantar *aide-memoire* keduanya kepada Kerajaan British dan Tanah Melayu (T 317/503/2). Filipina sekali lagi menegaskan bahawa Kerajaan British tidak mempunyai hak kedaulatan ke atas Borneo Utara serta menuntut supaya diadakan rundingan mengenainya.

Antara strategi yang digunakan oleh media tempatan dan rakyat Filipina amnya bagi mendesak pihak kerajaan menuntut Sabah ialah dengan melancarkan kempen dan propaganda menerusi media tempatan seperti akhbar dan majalah. Sepertimana yang dibahaskan oleh Anderson dalam "*Imagined Community*" (2016) mengenai "*print-capitalism*", sumbangan dan peranan akhbar tempatan Filipina dalam membangkitkan semangat dan kesedaran sejarah (*historical consciousness*) dalam kalangan penduduk Filipina keseluruhannya dilihat amat instrumental bagi mengukuhkan pendirian kerajaan Filipina untuk menuntut Sabah secara rasmi. Kempen besar-besaran dilancarkan oleh akhbar dan media tempatan Filipina bagi meraih sokongan menyeluruh daripada semua lapisan masyarakat dan pihak pentadbiran Filipina ke arah menuntut Borneo Utara. Antara kejayaan utama kempen dan propaganda tersebut ialah apabila ia berjaya

mengangkat isu tuntutan ke atas Borneo Utara sebagai isu nasional yang tidak lagi terhad kepada isu wilayah warisan yang melibatkan etnik Sulu semata-mata.

Locsin dan Soliven selaku editor dan penerbit akhbar *Philippine Free Press* dan *Evening News* turut memaklumkan kepada Duta Australia di Manila dalam perjumpaan yang berasingan bahawa mereka akan memastikan isu tuntutan ke atas Borneo Utara terus “hidup” sehinggalah Kerajaan Filipina mengambil tindakan untuk menuntut Borneo Utara (Norizan dan Wong 2016). Antara artikel terawal yang ditulis mengenai Borneo Utara adalah artikel yang ditulis oleh Napoleon G. Rama bertajuk *North Borneo Belongs to Us*. Artikel tersebut bukan sahaja bersifat provokatif, tetapi juga menonjolkan idea “us” yang membawa maksud “kita”, yakni ia bukan lagi isu parokial yang terbatas kepada kaum Sulu semata-mata, bahkan melangkaui sempadan perkauman dan agama serta memberikan gambaran kesatuan bangsa (*nation*) Filipino. Sebahagian kandungan artikel tersebut menyebutkan:

*...From almost every standpoint, North Borneo rightfully belongs to the Philippines. Our government has been negligent in asserting its sovereignty over the area. It is time for the Philippine Government under the new administration to wake up.* (Rama 30 Disember 1961, 4-5)

Beliau juga turut mengulangi pendirian waris-waris Sultan Sulu bahawa Perjanjian 1878 adalah bersifat pajakan atau *leased* semata-mata dan bukannya penyerahan berkekalan. Beliau juga mempertahankan dakwaannya bahawa Filipina berhak ke atas kedaulatan Borneo Utara berdasarkan hakikat bahawa waris-waris Sultan Sulu juga merupakan “*Filipino*” atau warganegara Filipina (Rama 1962).<sup>1</sup> Propaganda yang dimainkan oleh wartawan dan kolumnis akhbar Filipina ini bukan sahaja berjaya membangkitkan sentimen nasionalisme tetapi juga berjaya memberikan tekanan hebat kepada ahli dewan Filipina untuk menyokong usul menuntut Sabah.

Filipina mula optimis untuk menuntut Borneo Utara setelah berjaya memperoleh seluruh hak dan kuasa ke atas Borneo Utara yang diserahkan oleh Kesultanan Sulu pada tahun 1962. Berikutan daripada perjanjian tersebut, maka Filipina secara rasminya menganggap ia sudah memiliki hak, kekuasaan dan kedaulatan yang dimiliki oleh Kesultanan Sulu (FCO 15/303). Isi kandungan perjanjian tersebut turut menyebutkan:

*That we hereby accept and recognize the absolute, exclusive and unconditional right of the Government of the Republic of the Philippines to initiate, institute, and prosecute the claim, to the above described property through any and by all peaceful and amicable modes of international settlement, including diplomatic*

*negotiations, conciliation, mediation, arbitration, Commission of Inquiry, report to the International Court of Justice or to the United Nations, as the circumstances may warrant, hereby adopting all that said Government may do in accordance with this document of recognition and authority. (FCO 15/303)*

Filipina juga cuba mendapatkan sokongan dari negara luar agar memihak kepadanya sekali gus memberikan tekanan kepada Malaysia. Filipina telah berusaha sedaya upaya untuk melobi kuasa-kuasa besar dan rakan serantau supaya memberikan sokongan terhadap polisi tuntutan ke atas Sabah. Pelbagai inisiatif diambil termasuklah menggunakan perwakilan tetapnya, Salvador Lopez yang berada di Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) untuk mempengaruhi presiden dan ahli Majlis Perhimpunan agar memihak kepada Filipina, mendesak Malaysia untuk membawa isu tuntutan ke *International Court of Justice (ICJ)*, menghantar surat-surat kepada pejabat kedutaan asing untuk menyokongnya serta menggunakan kedudukannya dalam *Southeast Asia Treaty Organisation (SEATO)* untuk memberikan tekanan kepada Malaysia.

Ketika rundingan di London diadakan pada 24 Januari hingga 1 Februari 1963, Filipina turut mengemukakan tuntutannya ke atas Borneo Utara dan mempersoalkan kedaulatan Britain ke atas wilayah tersebut. Bagi Filipina, rundingan di London ini dianggap penting kerana ia memberi peluang kepada Filipina untuk membawa kes tuntutan tersebut ke peringkat antarabangsa iaitu ICJ dengan mendapatkan persetujuan Britain terlebih dahulu. Dalam tempoh rundingan juga, Presiden Macapagal telah mengeluarkan kenyataan yang mengejutkan bahawa beliau hanya akan menyokong *self-determination* di Borneo Utara hanya selepas Kerajaan British mengiktiraf tuntutan Filipina ke atas Borneo Utara (FO 371/169982). Selanjutnya, ketika rundingan di Manila dijalankan bermula April hingga Ogos 1963 yang melibatkan tiga peringkat mesyuarat, persetujuan dicapai untuk menubuhkan *Greater Malayan Confederation* atau *Maphilindo* (singkatan bagi Malaysia, Filipina dan Indonesia) bagi membincangkan isu tuntutan Filipina ke atas Sabah dan konfrontasi Indonesia.

Desakan yang dibuat oleh Filipina untuk menuntut Borneo Utara sekali gus menggagalkan rancangan pembentukan Malaysia turut mendapat sokongan sebahagian besar rakyatnya. Pada 23 Disember 1962, seramai lebih kurang 8,000 orang pelajar Filipina telah mengadakan demonstrasi aman di Stadium Rizal bagi menarik sokongan masyarakat tempatan dan antarabangsa untuk menyokong tuntutan Filipina ke atas Borneo Utara (Dizon 1978, 216). Demonstrasi oleh pelajar-pelajar Filipina juga turut dilakukan di hadapan Pejabat Kedutaan Britain di Manila. Pasca pembentukan Malaysia memperlihatkan pendirian Filipina yang lebih tegas mahu membawa isu pertikaian ke atas Sabah ke ICJ untuk diadili.

Pendirian ini juga diambil setelah Filipina mendapati tiada lagi jalan penyelesaian yang boleh diambil melainkan menyerahkan saja kepada ICJ.

## **POLISI IRREDENTISME DI ERA PRESIDEN FERDINAND MARCOS**

Selepas berakhirnya era pentadbiran Presiden Macapagal, pentadbiran Filipina kemudiannya diambil alih oleh Presiden Ferdinand Marcos setelah beliau berjaya memenangi pilihan raya presiden pada tahun 1965. Era pentadbiran Presiden Marcos memperlihatkan polisi irredentisme Filipina yang lebih radikal dan bersifat unilateralisme bagi menuntut Sabah. Trend tuntutan yang lebih agresif dan radikal ini dilakukan setelah Filipina gagal untuk mendapatkan Sabah sebelum pembentukan Malaysia serta menjadi saat yang paling kritikal dalam sejarah hubungan diplomatik Filipina dan Malaysia.

Pada 26 Ogos 1967, Presiden Marcos mengarahkan Narciso Ramos, Setiausaha Luar Filipina supaya mengisytarkan kepada Kerajaan Malaysia bahawa pentadbirannya juga akan tetap meneruskan tuntutan ke atas Sabah (FCO 15/303). Usaha yang lebih radikal untuk mendapatkan Sabah jelas diperlihatkan menerusi tindakan agresif Filipina melaksanakan operasi sulit untuk menyerang Sabah. Insiden Corregidor yang kemudiannya diikuti dengan pewartaan Bil Senat 954 benar-benar di luar jangkaan Malaysia pada ketika itu. Peristiwa Corregidor atau turut dikenali sebagai *Jabidah Massacre* berlaku pada 18 Mac 1968 menjadi bukti paling jelas memperlihatkan isu tuntutan Filipina ke atas Sabah bukanlah sesuatu yang boleh dipandang remeh kerana ia juga boleh mengancam keamanan dan keselamatan negara. Insiden Corregidor berlaku apabila para pelatih yang direkrut kerajaan Filipina untuk menyerang Sabah dalam “Operasi Merdeka” telah bangkit memberontak dan menyerang tentera Filipina ekoran daripada kegagalan pihak tentera Filipina untuk membayar gaji seperti yang dijanjikan (Padilla 1969). Operasi Merdeka adalah satu latihan ketenteraan yang dirancang Kerajaan Filipina bagi melaksanakan misi menyerang Malaysia di atas kegagalan Filipina untuk menuntut Sabah dari Malaysia (FCO 24/260).

Tindakan “*act of war*” ini boleh dikatakan jalan terakhir Filipina untuk mendapatkan Sabah setelah gagal membawa isu tuntutan tersebut ke peringkat ICJ. Misi sulit tersebut dikatakan bermula pada bulan Julai 1967 apabila keputusan diambil untuk membina kem latihan ketenteraan di Pulau Simunul yang kemudiannya dipindahkan ke Pulau Corregidor berdekatan Manila. Pada bulan September tahun yang sama, Mejar Martelino yang merupakan ketua di *Civil Affairs Office, Department of National Defense* tiba di Jolo dan memulakan usaha merekrut masyarakat Muslim terutamanya dalam kalangan generasi muda

dari pulau berdekatan (FCO 24/260). Kebanyakan pelatih direkrut dari wilayah Sulu dan tidak mempunyai latar belakang pendidikan tinggi.

Terdapat kira-kira 150 pelatih kesemuanya dan sekitar 80 orang daripadanya mula meninggalkan Pulau Corregidor setelah tamat latihan (FCO 24/260; *The New York Times*, 23 Mac 1968). Walau bagaimanapun, pelatih-pelatih tersebut tidak pula dilantik sebagai anggota tentera Filipina. Insiden *Jabidah Massacre* meninggalkan kesan dan trauma yang begitu mendalam kepada masyarakat Muslim Filipina kerana ia melibatkan perancangan untuk menyerang Sabah yang didiami oleh penduduk yang mempunyai persamaan sejarah dan kebudayaan dengan mereka. Ia bahkan terus dikenang sehingga ke hari ini (Curaming dan Syed Muhd Khairudin 2012).

Insiden Corregidor ini juga telah memberikan impak dan pengaruh yang cukup besar terhadap hubungan luar Filipina dan Malaysia. Kegagalan Filipina melaksanakan misi menyerang Malaysia tersebut akhirnya mencetuskan konfrontasi dan suasana tegang dengan Malaysia apabila Malaysia bertindak menuntut penjelasan segera daripada Filipina dengan menghantar surat protes. Tindakan yang jelas keterlaluan ini bukan sahaja telah mengundang kecaman dan kritikan daripada pemimpin Malaysia tetapi juga pemimpin-pemimpin utama seluruh dunia.

Pasca insiden Corregidor, Malaysia sekali lagi dikejutkan dengan tindakan unilateral Filipina yang meluluskan Bil Senat 954 yang memasukkan Sabah ke dalam sempadan perairan Filipina ketika kedua-dua pihak masih dalam tempoh bertenang. Ia dilakukan dengan meluluskan Rang Undang-Undang Perairan Filipina, Bil 954 atau turut dikenali sebagai *Sabah Law*. Menurut Filipina, tindakan tersebut adalah sah di sisi undang-undang antarabangsa kerana Bil 954 tersebut telah lulus sebagai undang-undang yang memenuhi dan mematuhi prinsip dan keperluan PBB yang dipersetujui oleh negara-negara anggota PBB dalam penentuan garis sempadan negara (*The Facts About Sabah* 1968). Berdasarkan Bil Senat tersebut, ia telah memperuntukkan satu klausa di dalam Seksyen 2 yang menjelaskan bahawa:

*The definition of the baselines of the territorial sea of the Philippine Archipelago as provided in this Act is without prejudice to the delineation of the baselines of the territorial sea around the territory of Sabah, situated in North Borneo, over which the Republic of the Philippines has acquired dominion and sovereignty. (Republic Act No. 5446 1968, 4)*

Klausa kedua ini secara khusus memberi kesan terhadap kedaulatan Malaysia ke atas Sabah apabila Filipina secara jelas memasukkan Sabah ke dalam garis

sempadan wilayahnya. Filipina berpendirian bahawa tujuan Bil Senat tersebut diluluskan adalah bagi menyangkal tanggapan bahawa Filipina telah menggugurkan tuntutan ke atas Sabah (*The Facts About Sabah* 1968, 28). Tindakan memasukkan Sabah ke dalam sempadan perairannya menjadi satu muslihat bagi Filipina untuk membawa isu tuntutan kepada PBB atau ICJ apatah lagi jika Malaysia menentang bil tersebut. Hal ini ternyata benar apabila Narciso Ramos, Setiausaha Luar Filipina dalam reaksinya terhadap kecaman yang dilontarkan Malaysia mengenai bil tersebut menyatakan, “*If the Malaysian disagreed, they could protest to the United Nation and we can have a peaceful, neighbourly and friendly confrontation at the United Nations*” (FCO 15/307). Keadaan ini jelas menggambarkan Filipina cuba memperbaharui semula tuntutan ke atas Sabah namun dengan mengambil tindakan unilateral menerusi kaedah perundangan.

Akta yang bersifat provokatif ini juga merupakan gambaran jelas terhadap polisi dan gaya kepimpinan Presiden Marcos yang sangat radikal dan langsung tidak mahu bertolak-ansur. Polisi irredentisme yang diamalkan Filipina ini juga jelas keterlaluan kerana mengabaikan prinsip *self-determination* penduduk Sabah yang sudah dilaksanakan sejak sebelum pembentukan Malaysia lagi. Hal ini sepertimana yang dijelaskan oleh Tun Abdul Razak, Timbalan Perdana Menteri Malaysia ketika sidang Dewan Rakyat:

*...Sabah is not a piece of real-estate to be bought or sold. It is a territory with people and as such they are independent and sovereign within Malaysia after having created for themselves a Constitution and a Government. For this reason, we in Malaysia cannot understand the motive for the Philippine persistence in the pursuance of the claim, which apart from being void of legal basis, has no relevance to the political realities at all. We cannot but regard the continued pursuance of this claim as a mere political exercise undertaken by the Philippine Government for domestic purpose and would create nothing but ill-will and mischief. (FCO 24/260)*

Malaysia dalam masa yang sama turut menegaskan pendiriannya bahawa, meskipun setelah Bil Senat 954 diisytiharkan oleh Presiden Marcos, ia tetap tidak akan mengubah kenyataan bahawa Sabah sebagai sebuah negeri di dalam Malaysia dan kedaulatan Malaysia tidak akan terganggu sama sekali dengan bil tersebut (FCO 15/307). Malaysia juga turut menghantar nota kepada Thailand dan Indonesia memberi amaran tentang bahaya Bil Senat 954 yang bakal dilaksanakan oleh Filipina terhadap masa depan ASEAN (FCO 15/307). Akibat daripada desakan Malaysia dan kuasa besar lain, Presiden Marcos bersetuju bagi mengembalikan bil tersebut kepada *Foreign Policy Council* (FPC) untuk dikaji semula kandungannya (FCO 15/307; FCO 24/260; Francis 1968).

Ketika polisi irredentisme dilaksanakan, ia memberikan implikasi yang besar terhadap kerjasama antara Filipina dan Malaysia dalam pelbagai aspek. Filipina menolak sebarang bentuk kerjasama yang boleh mendatangkan prejudis terhadap tuntutannya ke atas Sabah serta enggan menjalinkan sebarang bentuk kerjasama yang lebih efektif dengan Malaysia selagi Malaysia tidak memperakui tuntutannya ke atas Sabah. Dalam konteks ini juga, impak-impak yang paling ketara termasuklah penggantungan hubungan diplomatik, penarikan perkhidmatan kedutaan Malaysia di Manila, pembatalan perjanjian kerjasama, provokasi dan ancaman keselamatan.

Dalam fasa kedua pentadbiran Presiden Marcos khususnya bermula dari tahun 1977 hingga 1986, beliau akhirnya telah mengubah pendiriannya terhadap isu Sabah dengan mengambil pendekatan yang lebih sederhana. Pada tahap ini, beliau mulai sedar dan akur bahawa tuntutan Filipina ke atas Sabah hakikatnya tidak membawa sebarang kebaikan kepada perkembangan politik dan ekonomi Filipina. Beliau juga sudah mula memperlihatkan sikapnya yang mahu berbaik-baik dengan Malaysia dan mengetepikan isu tuntutan ke atas Sabah demi menjaga keharmonian hubungan diplomatik. Perkembangan ini jelasnya banyak dipengaruhi oleh krisis di Selatan Filipina yang mendatangkan kemusnahan dan kerugian yang besar terhadap ekonomi dan kawalan politik di wilayah tersebut. Beliau bahkan mengumumkan pengguguran tuntutannya terhadap Sabah. Ketika persidangan kemuncak ASEAN di Kuala Lumpur pada 4 Ogos 1977 dan kemudiannya di Manila, Presiden Marcos telah membuat satu pengumuman penting demi menjaga kepentingan dan kerjasama serantau dalam ASEAN apabila mengumumkan:

*As a contribution, therefore, I say in earnest to the future of ASEAN, I wish to announce that the Government of the Republic of the Philippines is therefore taking definite steps to eliminate one of the burdens of ASEAN - the claim of the Philippine Republic to Sabah. (FCO 15/2396; Asiaweek 3 Disember 1982, 24-33)*

Namun begitu, Filipina enggan bertolak ansur dengan sebarang permintaan untuk meminda perlembagaannya bagi merealisasikan pengguguran tuntutannya ke atas Sabah. Filipina juga enggan mengadakan perjanjian khusus berkaitan pengguguran tersebut. Bahkan, tiada sebarang perbincangan khusus di antara Presiden Marcos dan Tun Hussein Onn, Perdana Menteri Malaysia pada ketika itu mengenai pengguguran tuntutan ke atas Sabah. Isu tersebut juga langsung tidak disebut dan dibincangkan di dalam perbincangan-perbincangan rasmi pentadbiran Republik Filipina. Ketiadaan perbincangan rasmi dan khusus mengenai status pengguguran tersebut adalah kerana Presiden Marcos mahu mengelakkan isu Sabah menjadi bahan kempen dalam pilihan raya Filipina



seterusnya. Ia juga merupakan sebahagian taktik dan strategi Presiden Marcos bagi meraih semula sokongan negara-negara anggota ASEAN dan kembali menjalinkan kerjasama yang menguntungkan dengan Malaysia.

## **USAHA PENGGUGURAN TUNTUTAN DI ERA PRESIDEN CORAZON AQUINO**

Peralihan tampuk kepimpinan kepada Presiden Corazon Aquino yang bersifat populis menggantikan Presiden Marcos turut memperlihatkan perubahan naratif baharu dalam tafsiran nasionalisme berkaitan polisi luar Filipina. Keutamaan dasar luar Presiden Aquino adalah berpaksikan kepada “kepentingan rakyat” dan kepentingan domestik sebagaimana yang dilaungkan dalam perjuangan *People’s Power Revolution*. Presiden Aquino sering mengingatkan bahawa rakyat tidak seharusnya menjadi mangsa dalam permainan politik pemimpin negara yang ingin kelihatan menonjol di persada antarabangsa.

Presiden Aquino juga menegaskan bahawa setiap polisi yang dibentuk mestilah memberikan manfaat bersama kepada semua bangsa dan bukannya menjadi “*political mileage*” bagi ahli politik tertentu. Jelasnya, dengan menggunakan taktik politik yang bersifat populis dan “*antistate rhetoric*” tersebut, Presiden Aquino berjaya meraih sokongan rakyat Filipina dalam agendanya untuk melakukan reformasi pentadbiran Filipina (Abinales & Amoroso 2005, 244). Filipina di bawah pentadbiran Aquino dan kemudiannya Ramos telah mengambil langkah-langkah progresif dengan memulakan usaha ke arah pengguguran tuntutan Filipina ke atas Sabah. Walaupun usaha menggugurkan tuntutan akhirnya menemui kegagalan, namun ia telah berjaya mengubah landskap hubungan luar Filipina yang begitu terbelenggu oleh isu tuntutan yang tidak berkesudahan sejak di era pentadbiran Presiden Macapagal.

Polisi *backburner* berkaitan penangguhan dan pengabaian tuntutan Filipina ke atas Sabah dan polisi tuntutan dorman mula diterima bagi menggantikan polisi irredentisme. Perubahan dasar luar Filipina terhadap Sabah ini dipengaruhi oleh pendirian Presiden Aquino dan penggantinya Presiden Ramos yang tidak lagi berminat untuk meneruskan polisi tuntutan ke atas Sabah. Justeru, pertimbangan yang lebih rasional diambil dengan memfokuskan kepada kestabilan dan kerjasama serantau. Kebijakan kedua-dua presiden tersebut menangani provokasi dan usul untuk meneruskan tuntutan ke atas Sabah itulah yang akhirnya berjaya memulihkan sekali gus mengukuhkan kembali hubungan luar Filipina dengan Malaysia. Jelasnya, perubahan politik dalaman turut menyebabkan berlakunya perubahan dalam polisi tuntutan wilayah.

Salah satu daripada enam keutamaan yang ingin dicapai Presiden Aquino berhubung polisi luar Filipina sebaik sahaja beliau mengambil alih tampuk pentadbiran negara ialah mengadakan rundingan dalam perjanjian bilateral dan multilateral yang merangkumi aspek pembangunan ekonomi dan bantuan teknikal (*Daily Express* 20 April 1986, 1). Bagi merealisasikan hasrat tersebut, Presiden Aquino beranggapan adalah amat mustahak untuk Filipina terlebih dahulu membina hubungan yang harmoni dengan negara-negara serantau terutamanya dengan negara-negara yang pernah berkonflik. Malah, ketika berlangsungnya kempen pilihan raya presiden lagi, Presiden Aquino telah memberikan jaminan bahawa beliau akan mengambil inisiatif yang lebih komprehensif bagi menghidupkan semula kerjasama Filipina dengan negara-negara ASEAN.

Hubungan Filipina dengan Malaysia kembali bertaut dalam suasana yang lebih harmoni. Perdana Menteri Malaysia pada ketika itu, Mahathir Mohamad turut meletakkan kepercayaan yang tinggi terhadap kepimpinan Aquino demi pembaharuan hubungan antara Filipina dan Malaysia (*Malaysian Digest* 1986, 1). Di bawah kepimpinan Presiden Aquino, beliau telah mengambil inisiatif yang lebih serius dan efektif ke arah menggugurkan tuntutan Filipina ke atas Sabah. Bermula pada tahun 1987, Aquino telah memulakan proses ke arah menggugurkan tuntutan ke atas Sabah dan pembentukan polisi baru terhadap Sabah bagi menjernihkan kembali hubungan dengan Malaysia.

Sikap dan pendirian Aquino terhadap isu Sabah sudah jelas sejak beliau memegang jawatan senator di bawah kepimpinan Marcos lagi. Beliau antara pemimpin yang lantang menentang polisi tuntutan Marcos ke atas Sabah dan menyifatkan polisi tersebut sebagai “*a slogan of heat, a battle of cry of indignation, a call to arms, and an exercise in futility*” (FCO 24/263). Beliau bahkan menyelar sikap Marcos yang dianggapnya mempunyai kepentingan peribadi ke atas Sabah dan bukannya mahu berkhidmat untuk negara. Pegawai Kerajaan Filipina yang menyokong cadangan Aquino untuk menggugurkan tuntutan ke atas Sabah menganggap isu tuntutan tersebut sebagai “*source of irritant*” dalam kalangan negara-negara anggota ASEAN (*New Sunday Times* 1986, 10). Timbalan Presiden Filipina yang juga merangkap Menteri Luar Filipina, Salvador P. Laurel turut menyatakan bahawa isu pertikaian ke atas Sabah akan selesai di bawah pentadbiran Aquino (Guan Oo 4 Mac 1986). Dalam kenyataannya dalam *Philippine Foreign Council* beliau menyatakan:

*For too long has this dispute been allowed to fester and adversely affect the relations between the Philippines and Malaysia. We are therefore prepared to undertake new negotiations as soon as possible in order to resolve the dispute... The final resolution of the Sabah question would signal the beginning of a new era in the*

Norizan Kadir

*relations between the two countries concerned, while reinforcing the growth of closer ties and cooperation among all ASEAN members.* (Laurel 1986, 3-4; Weatherbee 1987; Zainoor 24 April 1986)

Polisi pengguguran tuntutan ke atas Sabah yang diumumkan Aquino banyak dipengaruhi oleh kepentingan nasional Filipina sendiri khasnya berhubung aspek ekonomi dan konflik di Selatan Filipina. Harapan yang tinggi diletakkan oleh Aquino menerusi pengguguran tersebut agar masalah melibatkan Filipina dan MNLF dapat diselesaikan kerana Sabah pada ketika itu masih dijadikan sebagai tempat perlindungan MNLF.

Antara langkah terawal yang diambil Aquino bagi membaik pulih hubungan dengan Malaysia selepas mengambil alih pentadbiran Filipina adalah dengan meminda Perlembagaan Filipina yang secara tidak langsung menyentuh mengenai Sabah.<sup>2</sup> Di peringkat awal pentadbiran Aquino, Suruhanjaya Perlembagaan atau *Constitutional Commission* (Con-Com) yang dibentuk telah meluluskan peruntukan mengenai wilayah nasional (Zainoor 12 Julai 1986; *The Sydney Morning Herald* 6 Jun 1986). Kerajaan Malaysia juga turut mendesak Filipina dengan menghantar satu permohonan secara formal supaya menggugurkan tuntutannya ke atas Sabah dalam pembentangan Con-Com. Hak terhadap Sabah yang terkandung di dalam Artikel 1, Perlembagaan Filipina bagaimanapun dinyatakan secara implisit seperti berikut:

*The national territory comprises the Philippine archipelago, with all the islands and waters embraced therein, and all the other territories belonging to the Philippines by historic right or legal title, including the territorial sea, the air space, the sub-soil, the sea-bed, the insular shelves, and the other submarine areas over which the Philippines has sovereignty or jurisdiction.* (Chong 18 Jun 1986)

Petikan di atas, khususnya kenyataan yang merujuk kepada "*historic right or legal title*" tidak hanya menjadi alasan kepada Filipina untuk menuntut Sabah tetapi juga menuntut Kepulauan Spratly yang pernah dijadikan lokasi aktiviti ketenteraan angkatan tentera Filipina pada tahun 1981. Justeru, Con-Com telah dibentuk bagi meminda Perlembagaan Filipina 1973 termasuklah untuk menggugurkan tuntutan Filipina ke atas Sabah seperti yang dijanjikan Aquino. Antara cadangan yang dikemukakan bagi mengatasi masalah tersebut ialah menerusi Joaquin Bernas, S.J., yang mencadangkan supaya frasa "*by historic right or legal title*" digantikan kepada "*territories over which the Philippines has sovereignty or jurisdiction*" (Bernas 1987, 11). Akhirnya, selepas melalui bacaan buat kali ketiga usul tersebut diterima dan diluluskan sekali gus mengubah Artikel 1 Perlembagaan Filipina yang berkuat kuasa pada tahun 1987 seperti berikut:

*The national territory comprises the Philippine archipelago, with all the islands and waters embraced therein, and all other territories over which the Philippines has sovereignty or jurisdiction, consisting of its terrestrial, fluvial and aerial domains, including its territorial sea, the seabed, the subsoil, the insular shelves, and other submarine areas. The waters around, between, and connecting the islands of the archipelago, regardless of their breadth and dimensions, form part of the internal waters of the Philippines.*  
(Artikel 1, Perlembagaan Filipina, Pindaan 1987)

Hasil undian pindaan perlembagaan tersebut akhirnya memihak kepada pemindaan artikel tersebut setelah mendapat undi majoriti dengan 27 orang ahli suruhanjaya menyokongnya. Namun, pindaan artikel tersebut tidak memberi maksud Filipina telah menggugurkan tuntutan ke atas Sabah. Hal ini demikian kerana, kebanyakan sarjana dan pengamal undang-undang Filipina menegaskan bahawa penggubalan klausa tersebut tidak mendatangkan apa-apa kesan terhadap tuntutan Filipina ke atas Sabah. Peguam, Joaquin G. Bernas sendiri yang mencadangkan pindaan Artikel 1 juga pada awal-awal lagi sudah menegaskan bahawa, meskipun klausa tersebut telah dipinda namun ia tidak bermakna tuntutan ke atas Sabah sudah digugurkan tetapi Filipina menyerahkan perkara tersebut kepada proses pengadilan antarabangsa (Bernas 1987, 3). Beliau juga menyifatkan, *“the clause neither claims nor disclaims Sabah, but asserts a legal situation in which Sabah can have a place in Philippines territory depending on the outcome of the current disputes”* (Bernas 1987, 3). Malahan, pindaan artikel tersebut telah meletakkan Filipina pada kedudukan yang fleksibel yakni boleh menyambung tuntutan ke atas Sabah pada bila-bila masa. Oleh itu, satu bil yang menyatakan secara khusus mengenai pengguguran tuntutan ke atas Sabah haruslah dibentuk.

Dalam perkembangan yang sama juga, Filipina turut memansuhkan *Republik Act* 3046 dan 5446 yang memperuntukkan Sabah sebagai sebahagian daripada wilayah Filipina (*Malaya* 11 November 1987). Kejayaan pengguguran “Sabah” daripada Seksyen 2, *Baselines Law*, 1968 merupakan satu perkembangan penting ke arah pembaharuan hubungan luar Filipina-Malaysia. Namun, usaha untuk menggugurkan tuntutan ke atas Sabah berhadapan dengan kesukaran apabila Con-Com masih gagal mengumpul undi yang mencukupi pada 10 Julai 1986 bagi meluluskan usul tersebut. Terdapat seramai 22 orang ahli Con-Com mengundi supaya tuntutan Filipina ke atas Sabah digugurkan, 11 menentang dan seorang lagi tidak hadir. Jumlah undian tersebut masih belum memihak kepada pengguguran tuntutan kerana sekurang-kurangnya 25 undi diperlukan untuk meluluskan sesuatu perkara di pembentangan yang ketiga dan terakhir.

Usaha untuk menggugurkan tuntutan turut berhadapan dengan cabaran di peringkat jawatankuasa khas yang dibentuk. Resolusi Majlis Jawatankuasa Khas, *Foreign Relations* pada 8 Disember 1987 telah meluluskan cadangan ahli perwakilan, Jose de Venecia yang meminta supaya Kerajaan Malaysia membayar sejumlah US\$3.3 bilion atau \$8.25 bilion sebagai balasan kepada tindakan Filipina menggugurkan tuntutan ke atas Sabah.<sup>3</sup> Walau bagaimanapun, bil tersebut gagal disahkan di peringkat legislatif yang lebih tinggi. Presiden Aquino sendiri turut menolak cadangan tersebut sementara Setiausaha Luarnya, Raul Manglapus menyifatkan cadangan tersebut sebagai sangat baik namun tidak realistik.

Selain perbincangan di peringkat Con-Com dan Majlis Jawatankuasa Khas, Bil Senat 206 yang menggesa Filipina untuk mendefinisikan semula sempadan maritim Filipina dan menggugurkan tuntutannya ke atas Sabah juga turut difailkan oleh Senator Leticia Ramos-Shahani (Resurreccion 13 Ogos 1988; Malinao 21 April 1989). Bil tersebut juga berfungsi untuk memansuhkan *Republic Act 5446* yang disahkan ketika era pentadbiran Presiden Marcos bagi menuntut Sabah secara rasmi. Namun, terdapat beberapa halangan dalam usaha meluluskan bil tersebut. Halangan ini timbul berikutan keputusan pihak Senat yang menambahkan tiga lagi syarat dalam bil tersebut yang mesti dipatuhi oleh Kerajaan Malaysia sebelum Filipina dikatakan bersetuju untuk menggugurkan tuntutannya ke atas Sabah.

Tiga syarat tersebut adalah meratifikasi Perjanjian Persahabatan, Perjanjian Kerjasama dan Hubungan Komersial serta Perjanjian Ekstradisi antara kedua-dua negara tersebut. Syarat kedua adalah mengadakan perjanjian lintasan sempadan, rondaan sempadan dan perjanjian ekonomi lain seperti perikanan, perburuhan dan perdagangan. Syarat ketiga pula adalah menyelesaikan isu "*proprietary rights*" (hak pemilikan) waris-waris Sultan Sulu dengan mendapat sijil kelulusan yang dikeluarkan oleh Setiausaha Hubungan Luar Filipina (*New Straits Times*, 28 Januari 1988). Mengenai isu bayaran "*proprietary rights*" kepada waris-waris Sultan Sulu, walaupun Malaysia sendiri tidak jelas tentang jumlah bayaran yang harus dibuat, namun inisiatif seperti itu wajar juga diumumkan bagi meredakan ketidakpuasan hati waris-waris Sultan Sulu tersebut.

Namun demikian, Malaysia menolak untuk menandatangani perjanjian persahabatan serta kerjasama kawalan sempadan kerana menganggap Filipina yang mengusulkan cadangan tersebut menyandarkan ia sebagai sebahagian daripada syarat-syarat untuk menggugurkan tuntutan ke atas Sabah sedangkan Malaysia sudah jelas menyatakan pendiriannya yakni pengguguran ke atas Sabah harus dilaksanakan tanpa sebarang syarat. Bagi Malaysia, tindakan Filipina yang meletakkan syarat-syarat sebelum pengguguran dibuat kecuali yang melibatkan isu "*proprietary rights*" dengan waris-waris Sultan Sulu itu adalah keterlaluan.

Antara pendirian yang dipegang oleh Malaysia adalah tuntutan itu sendiri tidak sah sementara Filipina sendiri tidak memiliki sebarang kedaulatan ke atas Sabah. Justeru, adalah tidak munasabah sama sekali syarat-syarat sebegitu dikenakan terhadap Malaysia sebelum tuntutan ke atas Sabah digugurkan.

Seiring dengan keputusan Presiden Aquino untuk menggugurkan tuntutan ke atas Sabah, Jamalul Kiram III yang pada ketika itu bakal ditabalkan sebagai Sultan Sulu ke-33 turut mengumumkan hasratnya yang mahu Filipina menggugurkan tuntutan ke atas Sabah sementara *proprietary rights* diselesaikan melalui jalan persahabatan antara Kesultanan Sulu dan Kerajaan Malaysia. Menurutnya juga:

*The issue has been dragging on for 23 years. It could not be resolved if only one part is interested in settling it once and for all... I want an amicable and peaceful solution to the Sabah claim... The Sabah question has remained unresolved and all along the sultanate has been ignored by the (Philippine) government. President Macapagal and President Marcos used it for political gain. (New Straits Times 24 Ogos 1987)*

Meskipun mendapat tentangan hebat daripada ahli-ahli Dewan Senat dan badan legislatif yang membantah pengguguran tuntutan ke atas Sabah, Aquino dilihat masih terus bertahan dengan pendiriannya. Halangan untuk meluluskan bil pengguguran ke atas Sabah tidak hanya berpunca daripada masalah yang ditimbulkan di Dewan Senat yang memiliki kuasa veto tertinggi, bahkan di peringkat Dewan Perwakilan dan Majlis Jawatankuasa Khas, *Department of Foreign Affairs* (DFA) juga masalah yang sama turut wujud terutamanya apabila terdapat individu-individu yang kuat menentang usaha pengguguran tuntutan tersebut. Tindakan pengguguran itu juga mendapat tentangan hebat daripada kalangan pengamal undang-undang Filipina. Sebahagiannya menegaskan bahawa tiada presiden yang mempunyai kuasa untuk menggugurkan tuntutan ke atas Sabah. Hanya Kerajaan Filipina boleh menggugurkan tuntutan ke atas Sabah menerusi mana-mana kaedah perjanjian antarabangsa yang bersesuaian dan bukannya menjadi kuasa presiden secara persendirian (*Malaya*, 18 Jun 1984).

## **POLISI TUNTUTAN DORMAN DI ERA PRESIDEN FIDEL V. RAMOS**

Kejayaan Presiden Fidel V. Ramos mengambil alih pentadbiran Filipina juga mengukuhkan lagi hubungan bilateral Filipina-Malaysia yang sedia terjalin. Seperti mana ketika pentadbiran Presiden Aquino, Ramos juga berusaha untuk menyingkirkan tuntutan ke atas Sabah daripada kamus polisi luar Filipina dengan Malaysia. Dalam era kepimpinannya, Presiden Ramos menjanjikan naratif dan

retorik “*strong state*” yang berasaskan kepada “*people empowerment*” iaitu suatu komitmen terhadap polisi yang dapat memenuhi aspirasi golongan reformis dalam pelbagai aspek termasuklah politik dan sosial (Abinales and Amoroso 2005, 244). Tidak lama selepas beliau dilantik sebagai Presiden Filipina yang baru, pada 15 September 1992 beliau secara rasmi telah mengumumkan akan menyambung polisi yang sama seperti Presiden Aquino, yakni tidak akan lagi menyambung tuntutan ke atas Sabah. Di tahun awal pentadbirannya, beliau menyatakan polisi Filipina terhadap Sabah masih sama seperti sebelumnya namun ia tidak bermakna tuntutan ke atas Sabah sudah digugurkan.

Pada tahun 1993, Presiden Ramos telah membentuk Majlis Penasihat yang terdiri daripada 27 orang ahli khusus untuk membincangkan isu Sabah (Villanueva 1992 dan 1993). Majlis ini dibentuk dengan bermatlamatkan menyelesaikan isu Sabah menerusi persetujuan bersama dengan waris-waris Sultan Sulu, wakil-wakil dari Kerajaan Filipina dan pemimpin Muslim. Daripada jumlah tersebut terdapat seramai sembilan orang wakil daripada waris-waris Sultan Sulu yang berada di Malaysia dan Filipina. Pelantikan waris-waris Sultan Sulu tersebut yang bertindak sebagai ahli lembaga pengarah bersama-sama dengan wakil pihak kerajaan juga dilihat mendapat restu daripada waris-waris Sultan Sulu yang lain termasuklah waris yang belum disahkan hubungan salasilahnya dengan Sultan Sulu.

Hasil daripada perbincangan itu, Majlis Penasihat mencadangkan tuntutan Filipina ke atas Sabah hanya berfungsi sebagai “*backburner*” (Sison 1 September 2002). Cadangan bagi menyetepikan isu politik tersebut adalah bagi memberikan keutamaan kepada aspek pembangunan ekonomi Filipina khususnya yang melibatkan kerjasama dengan Malaysia. Ramos juga menegaskan pendiriannya berhubung isu Sabah dengan menyatakan, “*let the claim lie dormant*”. Dari segi kekuatan pengaruh dalaman, berbanding Presiden Aquino, pengaruh Presiden Ramos terhadap Majlis Perwakilan agak lemah. Beliau dilihat tidak berupaya meyakini sebahagian besar ahli perwakilan untuk menyokong polisinya menggugurkan Sabah. Hampir 95 peratus daripada ahli perwakilan menentang rancangan pengguguran ke atas Sabah (Legarta dan Maragay 15 April 1994). Lebih teruk lagi apabila jawatankuasa *Executive Legislative Advisory on Sabah* yang dibentuk semula di bawah pentadbirannya langsung tidak pernah bersetuju untuk membincangkan isu pengguguran ke atas Sabah. Hal ini ternyata jauh berbeza ketika pentadbiran Presiden Aquino kerana beliau bukan sahaja dapat mempengaruhi sebahagian ahli perwakilan untuk menyokong polisinya bahkan Jawatankuasa Khas yang dibentuk mengenai Sabah begitu kuat mendesak Dewan Senat supaya segera meluluskan bil pengguguran tuntutan ke atas Sabah. Oleh sebab Aquino tidak mempunyai pengaruh yang kuat terhadap Dewan Senat, maka usahanya terbantut ekoran daripada penentangan oleh Dewan Senat.

Kegagalan kedua-dua presiden tersebut menggugurkan tuntutan ke atas Sabah sekali lagi mengubah trend tuntutan kepada tuntutan dorman dan polisi *backburner*. Filipina tidak lagi menuntut Sabah namun tidak pula menggugurkan tuntutannya ke atas Sabah. Dalam masa yang sama, polisi itu juga tidak menetapkan Filipina mengikat waris-warisan sultan sulu agar akur dengan segala ketetapan atau polisi kerajaan pusat. Keadaan ini membolehkan waris-warisan Sultan Sulu terus bebas menuntut Sabah meskipun tanpa sokongan dan pengiktirafan daripada kerajaan Filipina. Ia turut disahkan oleh Setiausaha Luar Filipina, Arturo Tolentino yang menegaskan bahawa, pengguguran tuntutan Filipina ke atas Sabah tidak mendatangkan prejudis terhadap tuntutan waris-warisan Sultan Sulu ke atas Sabah. Mereka masih diberi kebebasan untuk menuntut Sabah daripada Kerajaan Malaysia (*New Straits Times*, 19 Disember 1984; Richardson 5 Ogos 1977).

Selaras dengan polisi *backburner* yang dilaksanakan iaitu tidak lagi memberi perhatian kepada isu Sabah, Presiden Fidel V. Ramos juga mengambil pendekatan *strategic ambiguity* dalam mengukuhkan lagi hubungan bilateral Filipina-Malaysia dan kerjasama dengan ASEAN. Jaringan kerjasama pembangunan dalam ASEAN menerusi program Pertumbuhan Segi Tiga (*Growth Triangle*) misalnya telah merencanakan lagi perkembangan kerjasama ekonomi antara dua negara tersebut. Persetujuan juga dicapai pada bulan Januari 1993 untuk menubuhkan *Joint Commission* antara Filipina dan Malaysia yang tidak hanya membincangkan isu pertikaian sahaja, namun ia juga bertujuan mengadakan rundingan mengenai perdagangan, pelaburan, pelancongan, kedudukan pekerja dan imigran Filipina di Malaysia khususnya di Sabah, pengangkutan udara antara kedua-dua negara, kerjasama teknikal dalam sektor pertanian serta pembangunan di Selatan Filipina (*Manila Standard*, 31 Januari 1993).

Pelaburan Malaysia di Filipina juga semakin meningkat daripada sejumlah US\$7.6 juta pada tahun 1993 menjadi \$169 juta pada tahun berikutnya (Malaya 2002 & Castro 2010, 229). Rekod ini mencatatkan peningkatan tertinggi sepanjang tempoh terjalannya hubungan diplomatik Filipina-Malaysia. Ketika pentadbiran Ramos juga, syarikat-syarikat Malaysia menjadi pelabur terbesar di Filipina berbanding negara-negara ASEAN lain. Ramos turut memperlihatkan komitmen yang tinggi bagi merealisasikan konsep "*open regionalism*" yang dianjurkan ASEAN. Beliau amat menyambut baik kerjasama dalam *Asia Pacific Economic Cooperation* dan *Asean Free Trade Area* yang menurutnya sangat baik bagi membina rangkaian pasaran global. Kerjasama yang aktif juga dilaksanakan dalam *Brunei Darussalam-Indonesia-Malaysia-Philippines-East ASEAN Growth Area* (BIMP-EAGA) bermula pada tahun 1994 yang melibatkan kerjasama pembangunan sosioekonomi serantau (Anthony 2005, 69).



## KESIMPULAN

Perubahan polisi tuntutan Filipina ke atas Sabah daripada bersifat irredentisme kepada tuntutan dorman banyak dipengaruhi oleh perkembangan politik dalaman Filipina khususnya apabila berlakunya peralihan pentadbiran kepada presiden yang mengamalkan corak kepimpinan yang lebih bersifat demokratik. Di samping itu, desakan ekonomi dan keselamatan dalam negara, khususnya di wilayah selatan Filipina turut menjadi faktor pemangkin perubahan polisi luar Filipina terhadap Sabah. Meskipun perubahan polisi tersebut tidaklah bermaksud Filipina menggugurkan tuntutannya ke atas Sabah, namun, dalam fasa seterusnya ini, Filipina tidak lagi meneruskan usaha menuntut Sabah secara rasmi melalui ICJ mahupun melalui rundingan bilateral dengan kerajaan Malaysia seperti yang dilakukan di era kepimpinan Presiden Macapagal dan Presiden Ferdinand Marcos. Pasca pentadbiran Presiden Marcos memperlihatkan polisi luar yang lebih mengutamakan kerjasama bilateral dengan kerajaan Malaysia khususnya dalam aspek pembangunan sosioekonomi. Ketika era pentadbiran Presiden Ramos terutamanya, apabila beliau mula menyedari usahanya untuk menggugurkan tuntutan ke atas Sabah tidak membuahkan hasil yang positif, beliau akhirnya melaksanakan polisi "*strategic ambiguity*" bagi menumpukan kepada kerjasama ekonomi dengan kerajaan Malaysia sekaligus membolehkan polisi tuntutan ke atas Sabah kekal dorman dan tidak aktif.

Presiden Aquino dan Ramos juga turut mengambil pelbagai langkah yang proaktif dan signifikan bagi menggugurkan tuntutan ke atas Sabah. Presiden Aquino misalnya telah berusaha sedaya upaya untuk menghapuskan polisi tuntutan ke atas Sabah daripada kamus dasar luar Filipina dan berulang kali meyakinkan rakyatnya bahawa polisi menuntut Sabah hanya menguntungkan pihak tertentu sahaja dan bukannya rakyat Filipina secara khusus. Kesungguhan dan komitmen kedua-dua pemimpin tersebut untuk menggugurkan tuntutan ke atas Sabah sekali gus memulihkan hubungan dengan Malaysia telah membuka era baru dalam sejarah hubungan diplomatik dua negara berjiran tersebut. Fasa baharu dalam hubungan Filipina dan Malaysia ini telah membolehkan kerjasama ekonomi, politik dan sosial yang lebih aktif dijalankan. Jelasnya, kesinambungan dan perubahan trend tuntutan ini turut memberi kesan yang besar terhadap perkembangan hubungan bilateral Filipina dan Malaysia serta ASEAN secara keseluruhannya.

Kegagalan untuk mengesahkan pengguguran tuntutan ke atas Sabah setelah tamat pentadbiran Presiden Aquino dan Ramos bagaimanapun bukanlah disebabkan oleh kurangnya komitmen kedua-dua presiden tersebut tetapi berpunca daripada tekanan dan kepentingan politik dalaman Filipina. Namun begitu, hubungan diplomatik Filipina dan Malaysia telah berjaya mencapai perkembangan yang positif dan jauh lebih baik berbanding ketika Filipina mengamalkan polisi

menuntut Sabah. Dinamika hubungan luar Filipina-Malaysia ini yang lebih mengutamakan kerjasama dalam aspek pembangunan ekonomi dan sosial telah menyebabkan isu tuntutan Filipina ke atas Sabah kian terpinggir.

## **PENGHARGAAN**

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

## **NOTA**

1. Untuk huraian lanjut mengenai kempen dan propaganda akhbar tempatan Filipina sila rujuk (Norizan dan Wong 2016).
2. Menerusi pentadbiran Aquino, Filipina secara rasminya mengambil langkah-langkah yang signifikan ke arah pengguguran tersebut. Lihat (New Sunday Times 4 Jun 1986, 11). Walau bagaimanapun, masih wujud campur tangan daripada bekas pemimpin sebelumnya seperti Macapagal yang masih mendesak Presiden Aquino supaya kekal dengan polisi menuntut Sabah. Macapagal juga mendakwa bahawa beliau telah bertemu dengan tiga pemimpin utama Sabah bagi membincangkan mengenai pemisahan Sabah dari Malaysia. Beliau juga turut mendesak Presiden Aquino agar menyokong gerakan pemisahan Sabah dengan keyakinan bahawa ia tetap akan memberikan faedah kepada Filipina meskipun Sabah tidak bergabung dengan Filipina. Usaha beliau itu bagaimanapun gagal mempengaruhi kepimpinan Presiden Aquino untuk menyokongnya. Lihat (Manila Standard 31 Januari 1993, 2).
3. Sebahagian pakej bayaran ganti rugi itu merangkumi \$750 juta per anum untuk lima tahun dan bayaran \$500 juta secara tunai serta menyediakan bekalan minyak mentah kepada waris-waris Sultan Sulu sebagai bayaran ganti rugi. Lihat (New Straits Times 8 Disember 1987, 1

Norizan Kadir

## **RUJUKAN**

### **Sumber Primer**

The National Archives of Britain  
FO 371/169982, Philippines.  
FCO 15/303, Philippines: Political Affairs (Bilateral), Malaysia.  
FCO 15/307, Philippines: Political Affairs (Bilateral) with Malaysia.  
FCO 15/2396, South East Asian Department: Foreign Policy of the Philippines.  
FCO 15/2398, South East Asian Department: Philippines.  
FCO 24/260, Malaysia: Political Affairs (Bilateral) with Philippines.  
FCO 24/261, Malaysia: Political Affairs and Philippines Relations.  
FCO 24/263, Malaysia Political Affairs (Bilateral Relations) with Philippines.  
T 317/503, Financial Settlement of Claims to North Borneo by Heirs of Sulu and  
Philippine Government.

### **Akhbar dan Majalah**

*Asiaweek*, 1982.  
*Bulletin Today*, 1977.  
*Daily Express*, 1986.  
*Malay Mail*, 1968.  
*Manila Standard*, 1988-1994.  
*Malaysian Digest*, 1986.  
*Malaya*, 1984-2002.  
*New Straits Times*, 1978-1988.  
*New Sunday Times*, 1986.  
*Philippines Free Press*, 1961-1962.  
*The New York Times*, 1968.  
*The Sydney Morning Herald*, Jun 6, 1986.

### **Lain-Lain**

Bernas, J. G. 1987a. *The 1986 Philippine Constitution: A Reviewer-Primer*. Manila: Rex  
Printing Co.  
Bernas, J. G. 1987b. *The 1986 Philippine Constitution: Annotated Text*. Manila: Rex  
Printing Co.  
Perlebagaan Filipina (*Philippines Constitution*), Pindaan 1987.  
Republic Act No. 5446. 18 September 1968. An Act to Amend Section One of Republic  
Act Numbered Thirty Hundred and Forty-Six, Entitled 'An Act To Define the  
Baselines of the Territorial Sea of the Philippines. Republic of the Philippines,  
Metro Manila.  
*The Facts About Sabah*. 1968. Manila: National Media Production Center.

### Sumber Sekunder

- Anderson, B. 2016. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Anthony, M. C. 2005. *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Abinales, P. N dan Amoroso, D. J. 2005. *State and the Society in the Philippines*. United States of America: Rowman & Littlefield Publishers.
- Antonio, F. Q. 1979. *The Philippine Claim to Sabah – A Re-Appraisal*. Manila: Kataas-Taasang Hukuman.
- Abdul Gani Patail. 2013. *Putting the Rest, the Claim to Sabah by the Self-Proclaimed Sultanate of Sulu*. Kuala Lumpur: Razak School of Government dan Institut Terjemahan & Buku Malaysia (ITBM).
- Amer, R. 2000. Managing Border Disputes in Southeast Asia. *Kajian Malaysia (Journal of Malaysian Studies)* 18 (1&2): 30-60.
- Brighi, E. 2013. *Foreign Policy, Domestic Politics and International Relations: The Case of Italy*. New York: Routledge.
- Curaming, R. A. dan Syed Muhd Khairudin Aljunied. 2012. Social Memory and State-Civil Society Relations in the Philippines: Forgetting and Remembering the Jabitah 'Massacre'. *Time and Society* 21 (1): 89-103.
- Castro, I. D. Jr. 2010. Bilateralism and Multilateralism in Malaysia-Philippines Relations dalam *International Relations in Southeast Asia, between Bilateralism and Multilateralism*, eds. N. Ganesan dan Ramses Amer, 225-253. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Cibulka, F. 1999. The Philippine Foreign Policy of the Ramos Administration: The Quest for Security of a Weak State. *Asian Journal of Political Science* 7 (1): 108-134.
- Dizon, J. S. 1978. *The Foreign Policy of the Philippines with Special Emphasis on the Macapagal Administration, 1961-1965*. Amerika Syarikat: The American University.
- Evans, G. dan Newnham, J. 1998. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books.
- Greenfeld, L. dan Chirot, D. 1994. Nationalism and Aggression. *Theory and Society* 23 (1): 79-130.
- Grosby, S. 1991. Religion and Nationality in Antiquity: The Worship of Yahweh and Ancient Israel. *European Journal of Sociology* 32: 229-265.
- Heywood, A. 2017. *Political Ideologies: An Introduction*. United Kingdom: Palgrave.
- Heldt, B. 1999. Domestic Politics, Absolute Deprivation, and the Use of Armed Force in Interstate Territorial Disputes: 1950-1990. *Journal of Conflict Resolution* 43 (4): 451-78.
- Kornprobst, M. 2007. Dejustification and Dispute Settlement: Irredentism in European Politics. *European Journal of International Relations* 13 (4): 459-487.
- Kamarulzaman Askandar. ed. 2000. *Special Issue, Kajian Malaysia (Journal of Malaysian Studies)* 18 (1 & 2).
- Kegley Jr, C. W., Hermann, C. dan Rosenau, J. 1987. *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin.
- Leifer, M. 1968. *The Philippine Claim to Sabah*. Yorkshire England: University of Hull.

- Low, H. 1998. Selesilah of the Rajas of Brunei. *Papers Relating to Brunei*. Singapura: MBRAS.
- Mulder, N. 1996. "This God-Forsaken Country: Filipino Images of the Nation" dalam *Asian Forms of the Nation*, eds. Tønnesson, S. dan Antlöv, H. 181-204. Richmond: Curzon Press for the Nordic Institute of Asian Studies.
- Meadows, M. 1962. The Philippine Claim to North Borneo. *Political Science Quarterly* 77 (3): 321-335.
- Mohd Ariff Othman. 1988. *Tuntutan Filipina terhadap Sabah, Implikasi dari Segi Sejarah, Undang-Undang dan Politik*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Miscevic, N. 2010. Nationalism, the Stanford Encyclopaedia of Philosophy. <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/nationalism/> (Diakses pada 3 Mac 2013).
- Nisperos, N. M. 1977. *Philippine Foreign Policy on the North Borneo Question*. Ann Arbor: Xerox University Microfilms.
- Noble, L. G. 1977. *Philippine Policy toward Sabah: A Claim to Independence*. Arizona: The University of Arizona.
- Norizan Kadir dan Wong, D. T. K. 2016. Kempen dan Propaganda Akhbar Tempatan Filipina Terhadap Isu Tuntutan Filipina ke atas Borneo Utara, 1961-1963. *Sejarah (Journal of History Department, Faculty of Arts and Social Sciences)* 25 (1): 81-92.
- Norizan Kadir. 2017. Pembentukan Malaysia dan Rancangan Alternatif Filipina Menuntut Sabah Pasca Kegagalan Misi Irredentisme Filipina, 1963-1965. *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics & Strategic Studies* 44 (1): 180-214.
- Nik Anuar Nik Mahmud. 2009. *Tuntutan Filipina ke atas Borneo Utara*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Ortiz, P. A. 1963. Legal Aspects of the North Borneo Question. *Philippine Studies* 11 (1): 25-26.
- Padilla, A. 1969. *Denounces the Corregidor Massacre and Discloses the Marcos' Power of Attorney*. Manila: House of Senate, Minority Floor Leader.
- Parpan, A. G. 1988. The Philippine Claim on North Borneo: Another Look. *Philippine Studies* 36 (1).
- Ranjit Singh, D. S. 2003. *The Making of Sabah 1865-1941, The Dynamics of Indigenous Society*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press.
- Rosenau, J. 1969. *Linkage Politics: Essays on the Convergence of the National and International System*. London: The Free Press.
- Smith, A. D. 1994. The Problem of National Identity: Ancient, Medieval and Modern? *Ethnic and Racial Studies* 17 (3): 375-399.
- Smith, A. D. 1995. *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, A. D. 2000. Theories of Nationalism: Alternative Models of Nation Formation dalam *Asian Nationalism*, ed., Leifer, M. 1- 20. London: Routledge.
- Snyder, J. 1991. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. New York: Cornell University Press.
- Short, B. K. 1969. Brunei, Sulu and Sabah. *Brunei Museum Journal* 1 (1).
- Tregonning, K. G. 1970. The Philippine Claim to Sabah. *Journal of The Malaysian Branch of The Royal Asiatic Society (MBRAS)* 43 (1).

*Nasionalisme dan Perubahan Polisi Tuntutan Filipina ke Atas Sabah*

- Tarling, N. 1978. *Sulu and Sabah, A Study of British Policy towards the Philippines and North Borneo from the Late Eighteenth Century*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Vellut, J. L. 1964. The Philippines and the Malaysian Issue. *The Australian Quarterly* 36 (1): 31-40.
- Weatherbee, D. E. 1987. The Philippine and ASEAN: Options for Aquino. *Asian Survey* 27 (12): 1223-1239