

SABAH DI TENGAH PROSES DEKOLONISASI DI ASIA TENGGARA (1957-1968)

Dias Pradadimara
Jurusan Ilmu Sejarah Universitas Hasanuddin
Email: puskit3@yahoo.com

Abstract

This paper is a review on the ways in which the issue of Sabah's status was being raised at the same time as the birth of Malaysia and the objection of the Philippines over the inclusion of Sabah into the newly born nation-state, and how Indonesia with their own territorial problems especially over West Irian/papua was dragged in it. The dispute over Sabah (which until 1963 was called as North Borneo) was part of the birth of the Malaysian Federation. The "Sabah Question" has indeed not been resolved. This issues seems to be deliberately forgotten both by Malaysia and by the Philippines, although for different reasons. What happened on February 2013 in Sabah seems to force both sides to remember the past to find a way out.

Keywords: Sabah-decolonization-Southeast Asia-dispute-history

PENGANTAR

Ketika sekumpulan pasukan bersenjata yang mengaku berasal dari Kesultanan Sulu di Filipina masuk ke Sabah pada bulan Februari 2013 dan mencoba untuk mengambil kembali daerah yang dianggapnya sebagai bagian yang sah dari Kesultannya, tidak pelak lagi akan muncul pertanyaan mengapa proses perebutan wilayah belum selesai dengan berakhirnya proses dekolonisasi di Asia Tenggara dan lahirnya Negara-bangsa di wilayah ini? Bagaimana bias wilayah seluas Sabah masih diperebutkan lebih dari 40 Tahun sesudah persengketaan antara Malaysia dengan Filipina mengenai wilayah yang sangat luas ini dihentikan? Sabah bagaimanapun juga bukanlah daerah kecil seperti Pulau Sipadan dan Ligitan, dan Sabah jelas jauh lebih luas dari Kepulauan Spratley-semua daerah-daerah yang pernah atau sedang dipersengketakan oleh beberapa Negara anggota ASEAN dan juga Negara-negara lain di Asia.proses dekolonisasi dan kesadaran territorial yang berkaitan dengan proses tersebut tampaknya tak sempat membereskan pertanyaan mengenai Sabah. Tulisan ini adalah satu tinjauan tentang bagaimana masalah Sabah dimunculkan bersamaan dengan proses lahirnya Malaysia dan

keberatan Filipina atas akan dimasukkannya sabah ke dalam negaNegarag baru lahir ini, serta bagaimana Indonesia-dengan permasalahan territorialnya sendiri utamanya yang berkaitan dengan wilayah Irian Barat/Papua-dilibatkan di dalamnya.

LAHIRNYA MALAYSIA DAN MASALAH TERITORIAL

Lahirnya Federasi Malaysia bias dikatakan sebagai saat kemerdekaan yang paling belakang terjadi dalam era dekolonisasi di Asia Tenggara, dan proses diperolehnya kemerdekaan serta permasalahan territorial yang dihadapinya juga cukup rumit. Federasi tersebut diawali dengan lahirnya Federasi Malaysia kemudian diperluas beberapa tahun kemudian menjadi Federasi Malaysia dengan mengikut sertakan wilayah-wilayah di bagian utara pulau Kalimantan. Sebelum federasi tersebut diumumkan Brunei sudah memilih untuk tidak ikut, sedangkan Singapura kemudian keluar sesudah diumumkan-panjangnya proses ini membuat terbukanya peluang bagi tekanan dan *counter-claim* dari Negara-negara di sekitarnya. Sengketa soal status Sabah (yang hingga 1963 disebut Borneo Utara_

adalah bagian dari proses lahirnya Federasi Malaya ini.

Ada berbagai hal yang membantu munculnya Malaya sebagai satu Negara bangsa di tahun 1957: kebijakan pemerintah Inggris untuk Malaya pasca pendudukan Jepang, militannya kelompok keturunan Cina dan lemahnya organisasi pan-Melayu. Sudah sejak 1944 (atau sebelum Jepang berhasil dikalahkan di Asia Tenggara), pemerintah Inggris sudah menyiapkan satu kebijakan baru untuk membentuk *Malayan Union*-satu skema baru untuk mengendalikan keseluruhan daerah di Asia Tenggara yang sebelumnya merupakan koloni Inggris. Dalam skema baru ini makan koloni Inggris. Dalam skema baru ini maka ke semua daerah tersebut dikuasai sebagai satu kesatuan administrative dan bukannya dalam berbagai sistem pemerintah yang dilandaskan pada pengalaman historis sebelum pendudukan Jepang (Liow 2005:68). Ada beberapa pengecualian dalam rencana ini, di antaranya adalah Singapura yang dianggap berbeda oleh pemerintah Inggris, dan juga Borneo Utara yang masih berada di bawah pengelolaan perusahaan swasta North Borneo Chartered Company (NBCC).

Tentangan terhadap rencana Inggris ini segera muncul dari berbagai kelompok masyarakat, tidak terkecuali para sultan yang dalam skema baru ini akan lebih diperlemah lagi posisinya. Berbagai kelompok Melayu yang sebelumnya tidak terlalu menonjol dan tidak terlalu aktif, juga bereaksi keras dan segera mengadakan serangkaian pertemuan untuk menolak rencana ini. Di bulan maret 1946 lebih dari seratus organisasi Melayu berkumpul dan membentuk *United Malays national Organization* (UMNO) yang kemudian diresmikan beberapa bulan kemudian. UMNO dan para sultan menolak Malayan Union dan merundingkan format baru yang lebih bisa mereka terima dengan pemerintah Inggris. Di tahun 1948 disepakati format baru yakni Federasi

Malaya. Dalam format ini sistem kesultanan masih mendapat tempat, dan keturunan Melayu mendapat hak yang lebih. Format ini tentu saja mendapat dukungan dari masyarakat keturunan Melayu, namun mengkhawatirkan masyarakat keturunan lain yang jumlahnya tidak sedikit. Sebagai catatan, setahun sebelum pendudukan Jepang penduduk keturunan Melayu hanya berjumlah sekitar 40% dari keseluruhan penduduk di semenanjung, yang artinya tidak berbeda banyak dari penduduk keturunan Cina yang jumlahnya sedikit lebih banyak (Lau 1989:218).

Tentangan paling kuat datang dari kelompok keturunan Cina, bukan hanya berdasar jumlah penduduk tapi juga berdasarkan jumlah penduduk tapi juga berdasarkan alasan historis. Sepanjang masa pendudukan Jepang, perlawanan paling gigih terhadap balatentara Jepang dilakukan oleh *Malayan Peoples Anti-Japanese Army (MPAJA)* yang kebanyakan anggotanya adalah keturunan Cina. Lebih jauh lagi, kebanyakan keturunan Cina berafiliasi dengan *Malayan Communist Party (MCP)*. Perlawanan sepanjang pendudukan membuat militansi serta kemampuan organisasi mereka sangat baik, jauh lebih baik dari organisasi manapun di semenanjung (Cheah 1979). Berdasarkan ini semua mereka merasa merekalah sesungguhnya pejuang anti-pendudukan Jepang, dan tindakan pemerintah Inggris untuk merundingkan Federasi Malaya dengan para sultan dan kelompok Melayu yang banyak di antaranya berkolaborasi dengan Jepang sewaktu pendudukan mereka anggap sebagai pengkhianatan atas "kesetiaan" mereka. Segera sesudah Jepang kalah, kelompok ini mampu membangun serikat buruh. Termasuk serikat buruh di perkebunan yang adalah sumber ekonomi utama semenanjung. Ketika buruh mulai memberi tekanan hebat kepada para pemilik perkebunan, pemerintah Inggris merubah kebijakannya terhadap MCP dan menyatakan Keadaan

Darurat (sering disebut sebagai *Emergency*) di tahun 1948 sekitar 4 bulan sesudah dibentuknya Federasi Malaya.

Tidak cukup ruang dalam tulisan ini untuk membicarakan masa *Emergency* di semenanjung, namun yang penting di sini adalah munculnya Federasi Malaya yang dirundingkan oleh tokoh-tokoh Melayu dan dideklarasikannya *Emergency* yang ditujukan untuk memadamkan kerusuhan yang dimotori oleh kelompok keturunan Cina membuat permasalahan identitas dalam Federasi Malaya cenderung ke Melayu. Sesuatu yang tidak mudah diterima di Singapura ataupun di wilayah-wilayah di Kalimantan bagian utara dimana masyarakat keturunan Melayu lebih sedikit. Di tengah masa *Emergency* ini Federasi Malaya memperoleh kemerdekaannya di tahun 1957.

Kondisi yang berbeda terjadi di Borneo Utara. Minyak yang ditemukan dan di eksploitasi di Borneo Utara tidak pelak lagi adalah salah satu alasan terpenting kenapa Jepang menyerang dan menduduki daerah ini (Ooi 2011:53). Dan usaha untuk menormalisasi keadaan demi menjamin produksi dan suplai minyak segera dijalankan oleh pasukan pendudukan. Kebijakan dan tekanan pasukan pendudukan terhadap penduduk dan masyarakat di Borneo Utara sama seperti yang dilakukan di tempat lain seperti di semenanjung, namun intensitasnya berbeda. Masyarakat keturunan melayu dan Iban diberi peranan penting dalam mobilisasi masyarakat dan tekanan terhadap masyarakat keturunan Cina juga dilakukan meski tidak sebrutal yang terjadi di Semenanjung. Namun ketika di tahun 1943 sekelompok masyarakat keturunan Cina dengan didukung masyarakat lainnya melakukan pemberontakan, mereka kemudian dihabisi secara brutal setelah menyerah akibat kekurangan senjata (Ooi 2011:139).

Setelah dibicarakan secara tidak resmi dalam forum-forum terbatas di tahun 1960 hingga awal 1961, akhirnya Tunku

Abdul Rahman menyampaikan ke Perdana Menteri Inggris Harold Macmillan rencana pembentukan Greater Malaysia di bulan Juni 1961, dan untuk itu dia mengusulkan dibentuknya satu komisi untuk melaksanakan hal ini secara lebih menyeluruh. Saloah satu tugas komisi ini adalah untuk dapat memahami aspirasi masyarakat di daerah-daerah di pulau Kalimantan bagian utara, termasuk di Borneo Utara. Baru di akhir tahun 1961 disepakati oleh Malaya dan Inggris dibentuknya komisi tersebut yang dipimpin oleh Lord Cobbold, mantan Direktur Bank of England (bank sentral) (Jones 2001:80).

Usaha untuk memahami aspirasi masyarakat dilakukan oleh komisi ini tidak dengan referendum namun dengan melakukan kunjungan yang ekstensif ke berbagai daerah di wilayah yang akan bergabung dalam Federasi Malaya dan melakukan pembicaraan dengan tokoh-tokohnya. Tidak mengherankan bahwa komisi ini segera mendapat tiga opini yang berbeda yang hamper seimbang kekuatannya, pertama yang menginginkan segera bergabung, kedua yang menolak sama sekali, dan ketiga yang menginginkan kelanjutan sebagai koloni Inggris karena takut akan dominasi melayu ataupun Cina. Opini yang ketiga ini kelak akan dapat diyakinkan untuk menerima penggabungan dalam Malaysia dengan sederetan syarat yang diharapkan dapat memberi masyarakat Kadazan hak-hak lebih dan melindunginya dari dominasi Melayu (Jones 2001:83-85).

Jelas kiranya bahwa ide Federasi Malaysia mau tidak mau harus mempertimbangkan aspek etnisitas yang lebih rumit disbanding Federasi Malaya. Kalau seperti dikatakan sebelumnya bahwa pembentukan Federasi Malaya di semenanjung yang memberi hak-hak lebih pada masyarakat Melayu tidak sepenuhnya dapat diterima oleh masyarakat Cina yang jumlahnya tidak beda banyak dengan masyarakat Melayu, kondisinya lebih rumit

di daerah-daerah di Kalimantan bagian utara dimana masyarakat Melayu benar-benar minoritas. Di Sarawak di tahun 1960, misalnya, masyarakat keturunan Melayu hanya 20% dari keseluruhan penduduk, sementara hamper 30% adalah keturunan Cina dan sisanya berbagai kelompok Dayak. Di Borneo Utara, penduduk melayu lebih kecil lagi proporsinya, di tengah-tengah keturunan Cina dan Kadazan (Jones 2001:62). Dengan proporsi penduduk semacam itu dapat dipahami bahwa pemikiran dibanggunnya Federasi Malaysia yang memasukkan daerah-daerah di pulau Kalimantan termasuk juga Borneo Utara dan dimana tidak pelak lagi peranan Federasi Malaya yang didominasi politisi Melayu akan sangat besar, harus dibicarakan dengan hati-hati dengan para pemimpin Borneo Utara. Pemimpin dan masyarakat Borneo Utara harus diyakinkan untuk bergabung tanpa merasa terancam.

KEBERATAN DAN KLAIM FILIPINA

Secara terbuka, pemerintah Filipina tidak pernah mempermasalahkan kepemilikan Borneo Utara hingga 1962. Meskipun demikian hal ini tidak berarti tidak ada perhatian sama sekali. Ketika sesudah pendudukan Jepang perusahaan NBCC mengalihkan klaimnya kepada pemerintah colonial Inggris pejabat Amerika-kala itu Filipina masih resmi dijajah Amerika Serikat-sudah menyatakan keberatannya atas alih status Borneo Utara (Fernandez 2007:54). Di masa itu juga Diosdado macapagal sebagai staf pada Kementerian Luar Negeri sudah melakukan kajian mengenai status Borneo Utara. Namun keberatan-keberatan tersebut lebih merupakan pernyataan pendapat beberapa pejabat tanpa diikuti oleh kebijakan pemerintahan. Baru kelak di masa Macapagal menjabat sebagai Presiden Filipina (1961-1965) pemerintahnya secara resmi mengajukan keberatan atas penguasaan Federasi Malaya atas Borneo Utara.

Reaksi pemerintah Filipina atas status Borneo Utara bermula dengan mulai didorongnya wacana dimasukkannya daerah-daerah di Pulau Kalimantan yang sebelumnya merupakan bagian dari koloni Inggris ke dalam Federasi Malaysia Malaya yang sudah memperoleh kemerdekaannya di tahun 1957. Seperti yang sudah disebut di atas, Tunku Abdul Rahman, Perdana Menteri Federasi Malaya mulai mewacanakan hal ini di akhir tahun 1961, atau beberapa bulan sesudah Macapagal dilantik menjadi Presiden Filipina. Bentuk reaksi pemerintah Filipina juga berkembang menjadi lebih serius (formal) akibat serangkaian kejadian yang bias dikatakan kebetulan.

Di awal April 1962, dalam wawancara dengan Koran local wakil Menteri Luar Negeri Filipina mengatakan di Manila bahwa jika Filipina akan sangat kuat dan karenanya sudah seharusnya diadakan perundingan antara pemerintah Filipina dengan pemerintah Inggris sebagai penguasa colonial atas Borneo Utara sebelum wilayah tersebut dimasukkan ke dalam Federasi Malaysia (Leifer 1968:17). Pernyataan ini penting (dan ‘menyulitkan’ semua pihak) karena dikeluarkan oleh seorang pejabat pemerintah Filipina di saat Wakil Presiden Filipina sedang memimpin delegasi Filipina untuk pembicaraan pembentukan *Asociation of Southeast Asia (ASA)* di Kuala Lumpur. Perlu diketahui bahwa sejak tahun 1959 Tunku Abdul Rahman sudah mendorong dibentuknya organisasi regional Negara-negara di Asia Tenggara yang dapat membebaskan diri dari tekanan negara-negara besar, dan ide ini mendapat dukungan kuat dari Filipina. Sebaliknya, negara-negara lain berpendapat ide organisasi semacam tersebut perlu dibicarakan lebih lanjut sebelum dicoba untuk diwujudkan. Indonesia, lebih jauh lagi, berpendapat bahwa selain sudah ada Konferensi Asia Afrika di Bandung di tahun 1955 yang bertujuan sama dan memiliki keanggotaan yang lebih luas,

Malaya dan Filipina dalam kacamata Indonesia terlalu dekat dengan mantan penguasa kolonialnya (Inggris dan Amerika Serikat) untuk dapat menjadi pelopor pembebasan dari Negara-negara besar. Belum lagi, nada anti-komunis yang ditiup-tiupkan oleh kedua negara pengusul ini membuat organisasi ini dapat menjadi gerakan melawan komunisme-satu posisi yang tidak dapat diterima oleh Indonesia baik di dalam politik dalam negeri maupun di dalam kerangka "Semangat Bandung". Namun di bulan Juni 1961, Malaysia dan Filipina dapat membujuk Thailand untuk bergabung sehingga di saat tersebut segera diumumkan dibentuknya ASA dengan ketiga Negara tersebut sebagai anggota (Tarling 2007:9). Dalam situasi seperti ini, ada tekanan besar pada pemerintah Malaya dan pemerintah Filipina untuk menghindari potensi konflik (seperti masalah Borneo Utara) yang kiranya dapat mengancam soliditas mereka dalam usaha mempertahankan organisasi regional yang baru saja mereka sepakati. Tetapi kejadian lain memaksa pembicaraan status Borneo menjadi lebih "resmi".

Tidak pelak lagi, setelah mendapat laporan dari perwakilannya di Manila mengenai dorongan bagi klaim Filipina atas Borneo Utara yang muncul di media-media local, di tanggal 24 Mei 1962, pemerintah Inggris mengirimkan aide-memoire kepada pemerintah Filipina melalui Kedutaan Besarnya di London. Di dalamnya pemerintah Inggris menyatakan kedaulatan penuhnya atas Borneo Utara, dan bahwa daerah tersebut akan menjadi bagian dari Federasi Malaysia yang akan dibentuk, serta penghargaannya kepada pemerintah Filipina atas sikapnya yang tidak mendukung usul-usul yang muncul di pelbagai kalangan di Filipina atas klaim atas Borneo Utara (Leifer 1968:21). Karena sifat komunikasinya yang resmi, maka mau tak mau pemerintah Filipina harus membalasnya dengan resmi dimana isi balasannya tentu saja bertolak belakang dari apa yang di inginkan pemerintah

Inggris. Dalam balasannya sebulan kemudian, pemerintah Filipina menegaskan adanya persengketaan antara pemerintah Filipina dengan pemerintah Inggris mengenai status Borneo Utara.

Setidaknya ada 2 hal yang penting dari komunikasi antara pemerintah Filipina dan pemerintah Inggris. Yang pertama, karena bentuk komunikasinya. Menjadi resmi pula pengakuan adanya perbedaan pendapat atau bahkan sengketa (dispute) antar kedua pemerintah mengenai status Borneo Utara. Satu masalah yang sebelumnya lebih merupakan pendapat pejabat atau kelompok masyarakat, meningkat menjadi sengketa yang resmi. Sengketa semacam ini tentu tak bias dikesampingkan begitu saja dan mau tak mau menuntut adanya pemecahan atau setidaknya jalan keluar yang resmi pula. Kedua, komunikasi yang ada adalah antara Manila dengan London mengenai Borneo Utara dan bukan antara Manila dan Kuala Lumpur-satu bentuk komunikasi yang merefleksikan persepsi kedua belah pihak tentang siapa yang dianggap sebagai pengambil keputusan terpenting dimana Federasi Malaya, setidaknya di tahap ini, tidak dianggap memainkan peranan tersebut. Hal ini penting karena dengan persepsi ini maka usaha Macapagal dan Tunku Abdul Rahman untuk membangun ASA dengan Filipina dan Malaya sebagai pendorong utamanya dapat diteruskan dengan menghindari masalah Borneo Utara, setidaknya untuk saat ini.

Reaksi pemerintah Inggris tentu sudah dapat diduga: mereka segera menolak klaim Filipina. Di pihak lain, merasa ASA tidak akan terancam oleh pertikaian Filipina-Inggris, Macapagal bertindak lebih jauh dengan menghidupkan usul Konfederasi Melayu Raya yang diterjemahkannya dari ide Jose Rizal, bapak bangsa Filipina, yang berpandangan bahwa Filipina merupakan bagian dari dunia Melayu (Aguilar 2005). Namun dalam konsepsi awal yang dilontarkan oleh Macapagal, konfederasi ini hanya

memasukkan Indonesia (Leifer 1968). Ada kesan bahwa konsepsi ini belum dipertimbangkan dengan masak ketika dilontarkan, serta, yang lebih penting lagi, konsepsi ini hanya dilontarkan sebagai strategi Federasi Malaysia yang didorong oleh Kuala Lumpur dan memasukkan Borneo Utara sebagai bagiannya.

Indonesia baru mulai menjadi bagian yang penting dalam pertikaian Filipina-Inggris diparuh kedua tahun 1962. Pada saat itu pertikaian Indonesia-Belanda untuk memperebutkan Irian Barat sedang memuncak, dan ini menentukan sikap Indonesia dalam setiap pertikaian yang melibatkan Negara mantan penguasa colonial. Sikap anti-kolonial inilah yang juga menentukan keberpihakan Indonesia terhadap Filipina dalam kasus Borneo Utara meskipun Indonesia mengetahui kedekatan Filipina pada Amerika Serikat dan juga peranan aktif Filipina dalam membantu para pemberontak aktif Filipina dalam membantu para pemberontak di Sumatra dan Sulawesi beberapa tahun sebelumnya (Kahin 1999). Baik Menteri Luar Negeri Subandrio maupun Presiden Sukarno menyatakan dukungannya terhadap posisi Filipina (Leifer 1968:38). Berbekal dukungan ini, Macapagal mendorong agar masalah ini dibicarakan di siding PBB. Semua usaha Filipina bias dikatakan berhasil ketika perkembangan ini akhirnya mendorong dilakukannya pembicaraan di London di awal tahun 1963 sebuah proses yang sebenarnya ditolak oleh Pemerintah Inggris.

Meskipun pembicaraan awal antara Filipina dengan Inggris sudah dilakukan di London di bukan Januari 1963, namun Nampak bahwa jalan masih sangat jauh untuk dicapainya kesepakatan. Filipina melanjutkan usahanya, kali ini dengan melibatkan Indonesia ke dalam pembicaraan mengenai Konfederasi Malaya dimana jika sebelumnya dalam konsepsi yang dibayangkan Macapagal Indonesia tidak dimasukkan, namun kini menjadi bagian yang penting. Di bulan

April diselenggarakan pertemuan ketiga pihak yakni Malaya dan Indonesia dengan Filipina sebagai tuan rumah. Malaya sendiri bersedia bergabung dalam pertemuan ini untuk memelihara harapan bahwa Indonesia dan Filipina akan mengakui keberadaan baik Federasi Malaya maupun Federasi Malaysia kelak. Sedang Indonesia dan Filipina bersekutu untuk mendorong adanya format baru dalam situasi politik di Asia Tenggara sesudah proses dekolonisasi (Armstrong 1963:675). Perlu diingat bahwa sudah sejak awal 1963 Indonesia melancarkan apa yang disebut politik Konfrontasi terhadap akan dibentuknya Malaysia meski politik ini nampaknya coba diredakan sendiri oleh Soekarno di bulan Juni 1963 (Liow 2005:100).

Pertemuan antar menteri segera disusul dengan pertemuan tingkat tinggi juga Manila di bulan Juli. Dalam pertemuan inilah konsepsi Malaya-Philippines-Indonesia (Maphilindo) sebagai satu format organisasi regional diluar ASA diusulkan dan dipertimbangkan. Dan yang paling penting bagi masalah Borneo Utara adalah disetujuinya oleh Malaya untuk diserahkan kepada PBB untuk menjaring aspirasi di kalangan masyarakat di Borneo Utara sebelum keputusan mengenai status wilayah-wilayah tersebut dan Federasi Malaysia akan diambil. Inggris sebenarnya berkeberatan dengan keputusan di atas karena mereka berpendapat bahwa Komisi Cobbold sudah melakukan hal tersebut, namun akhirnya setuju karena tekanan Amerika Serikat supaya Tunku Abdul rahman diberi ruang untuk dapat menyenangkan Macapagal dan terutama Sukarno (Jones 2001:176-179).

Hasil pertemuan tingkat tinggi di Manila dimentahkan ketika sebulan kemudian Malaya menyatakan akan segera mendeklarasikan Federasi Malaysia di bulan September 1963 yang memasukkan wilayah-wilayah di pulau Kalimantan bagian utara, meskipun hasil jajak pendapat oleh PBB di daerah tersebut belum diketahui. Keputusan ini mendorong

Indonesia untuk meningkatkan intensitas Konfrontasi dengan Malaya dengan meningkatkan infiltrasi pasukan Indonesia ke daerah-daerah yang akan menjadi Malaysia. Bahkan di akhir tahun pasukan Indonesia menyerang Tawau di Borneo Utara (yang saat itu sudah disebut Sabah) (Fowler 20006:11, Mackie 1974:210). Posisi Filipina jauh lebih sulit. Dengan dideklarasikannya Federasi Malaysia di tanggal 16 September 1963, Sabah sudah secara *de facto* berada di bawah kedaulatan Federasi Malaysia. Meskipun Filipina, bersama-sama dengan Indonesia, menolak untuk segera mengakui Federasi Malaysia, namun posisi tawar Filipina atas kalim Borneo Utara sudah menjadi sangat lemah. Di saat itu disadari oleh Pemerintah Filipina bahwa ruang yang tersisa adalah *International Court of Justice*. Bila dilihat kembali makan pertemuan tingkat tinggi di Manila di bulan Agustus 1963 bisa dinilai sebagai puncak dari keberhasilan usaha Filipina untuk mengklaim Borneo Utara, dan sesudah itu tingkat keberhasilannya merosot terus.

Semakin bergeraknya posisi Indonesia dalam kebijakan luar negerinya kearah kubu komunis yang mendekatkannya ke Cina dan Korea Utara membuat Filipina mempertimbangkan ulang persekutuannya dengan Indonesia. Filipina semakin menjauh dari Indonesia ketika kelompok yang pro-Indonesia di Kementrian Luar Negeri Filipina disingkirkan oleh Macapagal setahun sebelum dia mengikuti pemilihan presiden (Leifer 1968:57). Ketika Macapagal dikalahkan oleh Ferdinand Marcos dalam pemilihan presiden di tahun 1965, pertikaian Filipina dengan Malaysia menunjukkan prospek mereda, karena meski Marcos tetap menjamin untuk melanjutkan klaim atas Borneo Utara-suatu jaminan yang lebih merupakan kampanye politik daripada kesungguhan usaha-dia secara terbuka menyatakan akan segera mengakui Federasi Malaya begitu dia dipilih.

POSISI INDONESIA

Sikap pemerintah Indonesia baik terhadap berdirinya Federasi Malaya di tahun 1957 ataupun terhadap berbagai “masalah” yang muncul sebagai akibat berdirinya federasi tersebut-termasuk dalam hal ini soal Borneo Utara-tidaklah statis sejak tahun tersebut hingga jatuhnya Soekarno di tahun 1966, melainkan berubah-ubah sesuai dengan perkembangan yang ada di dalam negeri dan perkembangan yang ada di daerah tetangganya. Demikian pula posisi Malaya/Malaysia dan Filipina terhadap Indonesia juga berubah-ubah bersamaan dengan berkembangnya pertikaian soal Borneo Utara dan dalam waktu yang bersamaan menguatnya dorongan untuk membentuk organisasi regional dari ASA, Maphilindo dan nantinya Association of Southeast Asian Nations (ASEAN).

Ketika Federasi Malaya mendeklarasikan kemerdekaannya untuk wilayah-wilayah yang berada di semenanjung di tahun 1957, Pemerintah Indonesia sedang disibukkan dengan berbagai perkembangan politik dan militer yang menyita perhatian. Penting diingat bahwa hal-hal yang berkaitan dengan masalah territorial—masalah yang meski berbeda konteks dan permasalahannya namun tidak jauh berbeda dengan masalah territorial antara Filipina dan Malaya menduduki posisi sentral dalam perkembangan politik dalam negeri. Masih belum diserahkannya oleh Belanda daerah yang saat itu disebut Irian Barat menjadi bara yang terus memperkeras retorika anti-kolonial para pemimpin Indonesia sejak 1950 dan kemudian mendorong mobilisasi massa di berbagai kalangan utamanya di akhir tahun 1950an. Pertanyaan mengenai integritas territorial menjadi lebih mengemuka ketika sejak 1956 beberapa pimpinan tentara di Sumatera dan Sulawesi dengan dukungan tokoh-tokoh sipil menyatakan pembangkangan terhadap pemerintah pusat, dan menyulut

pemberontakan di daerah-daerah yang dikuasai oleh para pemberontak ini (Sumatera yang berbatasan dengan Malaysia, Sulawesi bagian utara yang berbatasan dengan Malaysia dan Filipina) serta dimanfaatkannya daerah-daerah tetangga ini sebagai sumber dana dan senjata baik secara langsung maupun tak langsung membentuk sikap pemerintah Indonesia dengan tetangganya dan sebaliknya.

Ketika Belanda secara resmi mengakui kedaulatan Pemerintah Indonesia atas wilayah yang sebelumnya dikuasainya di akhir tahun 1949, pertanyaan mengenai kedaulatan atas Irian Barat belum dijawab secara tuntas dalam Konferensi Meja Bundar (KMB). Pemerintah Belanda masih berkeras untuk mempertahankan penguasaannya atas daerah tersebut dan berkeras bahwa proses penentuan nasib harus ditentukan sendiri oleh masyarakat di sana, sebaliknya Pemerintah Indonesia menuntut wilayah tersebut diserahkan kepada Indonesia selambatnya bulan Juni 1951 (Penders 2002:284). Permasalahan teritorial yang tak segera diselesaikan ini terbukti menjadi bara yang akhirnya dengan cepat memperburuk hubungan antara Indonesia dan Belanda.

Situasi politik di Indonesia yang sangat dinamis sejak pengakuan kedaulatan sampai berlangsungnya Pemilihan Umum tahun 1955 dan diakhiri dengan ditetapkannya Demokrasi Terpimpin di tahun 1957 membuat tidak jelasnya lembaga di dalam pemerintah Indonesia yang menangani masalah Irian Barat. Di pihak lain, Pemerintah Belanda, yang juga disibukkan dengan urusan dalam negerinya, membiarkan terus masalah ini dalam status qua. Namun setiap kali perundingan antara Indonesia dengan Belanda yang merupakan lanjutan dari KMB dilakukan dan dimana masalah Irian Barat tetap tak berkeputusan, setiap kali itu pula semangat anti kolonialisme (dan bahkan anti-barat) terus berkobar dan nantinya berujung pada nasionalisasi

perusahaan-perusahaan Belanda di Indonesia di tahun 1958.

Dengan diterapkannya Konsepsi Soekarno di tahun 1957 yang secara dramatis mengurangi peranan partai-partai politik sesuai hasil Pemelihan Umum 2 tahun sebelumnya dan menguatnya posisi Soekarno dan Angkatan Darat, maka pertarungan politik di pusat juga berkurang intensitasnya (Reeve 1985). Namun pada saat yang bersamaan, pembangkangan para pemimpin tentara di luar Jawa seolah memindahkan pertarungan politik dari pusat ke tepian wilayah republic ini untuk menambahkan permasalahan teritorial lain yang belum terselesaikan yakni masalah Irian Barat. Di akhir tahun 1956 Dewan Banteng dan Dewan Gajah mengambil alih kendali militer masing-masing di Sumatera Barat dan Sumatera Utara. Di awal tahun 1957 Dewan Garuda melakukan hal yang sama di Sumatera Selatan dan kemudian di bulan Maret Peremesta dideklarasikan di Makassar (Kahin 1999:182-187). Meskipun ada usaha untuk menunjukkan keterlibatan yang luas tokoh-tokoh sipil dalam dewan dewan ini, namun tidak diragukan lagi peranan pimpinan-pimpinan tentara di daerah sangat besar. Pelbagai gerakan ini kemudian berubah menjadi pemberontakan di awal tahun 1958 di Padang dengan dideklarasikannya Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) dimana para menteri dan kabinetnya diambilkan dari berbagai tokoh yang dari awal dilibatkan dalam dewan dan dalam Peremesta.

Di tengah hingar-bingar di dalam negeri, tidak mengherankan bahwa reaksi terhadap kemerdekaan yang dideklarasikan oleh Federasi Malaya bagi wilayah-wilayah yang berada di semenanjung belum begitu menonjol. Tidak nampaknya reaksi yang keras dari Pemerintah Indonesia mungkin juga muncul dari diragukannya kesungguhan akan makna kemerdekaan Malaya sendiri mengingat federasi ini sangat khawatir pada kuatnya komunisme di semenanjung (pernyataan kemerdekaan

dilakukan di tengah Masa Darurat/Emergency yang adalah kebijakan colonial Inggris untuk memadamkan perlawanan anti colonial dimana perlawanan ini dilakukan oleh tokoh-tokoh komunis yang kebanyakan keturunan Cina di Malaya) dan ditanda tangannya Perjanjian Pertahanan Anglo-Malaya (Anglo-Malayan Defence Agreement/AMDA) dua bulan sesudah deklarasi kemerdekaan (Mackie 1974:32). Kedua hal ini membuat Federasi Malaya dilihat tidak sungguh-sungguh ingin merdeka karena sepenuhnya berpihak pada kubu barat dan anti komunis-sesuatu yang berbeda sekali, kalau tidak bias disebut berlawanan, dengan apa yang terjadi di Indonesia di saat yang bersamaan.

Hubungan Indonesia dengan Malaya yang memang berada di atas dasar yang rapuh kemudian perlahan memburuk ketika pemerintah Indonesia merasa bahwa banyak anggota PRRI yang bebas bergerak di Malaya dan lebih jauh lagi di daerah di semenanjung Malaya utamanya yang berbatasan dengan Thailand yang adalah daerah perolehan senjata yang kemudian dapat diselundupkan ke wilayah Indonesia yang dikuasai pemberontak. Dan meskipun pemerintah Malaya segera menyatakan kebijakannya untuk tidak ikut campur soal PRRI, namun tidak mudah untuk menghapus kecurigaan dari pemerintah Indonesia mengingat kebanyakan tokoh PRRI berasal dari Sumatera yang memang memiliki kedekatan historis dan etnis dengan tetangga Melayunya (Liow 2005:89, Mackie 1974:29-30).

Kecurigaan pemerintah Indonesia terhadap Federasi Malaya di akhir tahun 1950an sebenarnya bukan merupakan penolakan secara keseluruhan. Bahkan ketika di bulan Januari tahun 1961 pimpinan Federasi Malaya Tunku Abdul Rahman secara terbuka mengusulkan dibentuknya Federasi Malaysia yang meliputi juga daerah-daerah di Pulau Kalimantan, pada awalnya pemerintah Indonesia tidak menyatakan keberatannya (Liow 2005:98, Mackie 1974:103). Reaksi

Indonesia terhadap rencanan Federasi Malaysia secara perlahan mengeras sejalan juga dengan mengerasnya retorika anti-Belanda dalam usaha merebut Irian. Di tahun 1958 Front Nasional Pembebasan Irian Barat dibentuk dengan sokongan Angkatan Darat (Reeve 1985:120). Dalam suasana dan kerangka berpikir ini maka rencana Federasi Malaysia tidak dilihat sebagai proses de-kolonisasi tetapi merupakan bagian dari ‘neo-kolonialisme’ oleh Inggris dengan dukungan para pemimpin Melayu.

Ajakan pemerintah Filipina sejak bulan September 1962 kepada pemerintah Indonesia untuk mendukungnya dalam usaha mengklaim Borneo Utara cocok dengan kerangka perjuangan anti-kolonialisme yang sedang dikobarkan oleh Indonesia. Dilupakan oleh Indonesia untuk beberapa saat tindakan Filipina yang secara aktif membantu para pemberontak PRRI dan Permesta di Sumatera dan Sulawesi demi misi anti-kolonialisme (Kahin 1995:168). Meski posisi Indonesia tidak berubah hingga jatuhnya Soekarno, namun seperti yang dijelaskan sebelumnya, usaha Filipina dan persekutuannya dengan Indonesialah yang berubah.

KRISIS FILIPINA BAGIAN SELATAN DAN ‘LUPA’ STATUS SABAH

Tarik menarik politik dalam menentukan status Borneo Utara/Sabah perlahan-lahan berubah sejak dideklarasikannya Federasi Malaysia dan terutama sejak digantinya Presiden Macapagal di Filipina di tahun 1965 dan Presiden Soekarno setahun kemudian. Kalau sebelumnya suasana perang dingin antara blok komunis dan blok anti-komunis begitu menentukan tarik menarik politiiik di masa dekolonisasi di Asia Tenggara, sesudah 1965 suasananya berubah dengan munculnya rezim penguasa yang sepenuhnya anti-komunis di Jakarta, Manila dan Kuala Lumpur. Namun demikian ‘masalah’ Sabah terus menjadi

ganjalan, utamanya bagi hubungan Malaysia dengan Filipina meski dengan dimensi yang sama sekali berbeda. Untuk memperkuat posisinya di wilayah ini, Malaysia mendesak pemerintah Indonesia yang baru untuk mengakui kedaulatan Malaysia atas Sabah sebagai trade-off dukungan Malaysia terhadap peranan Indonesia dalam pendirian ASEAN (yang menggantikan ASA dimana Indonesia sama sekali tidak berperan) (Liow 2001:113).

Sejak masa kampanye hingga ketika menjabat, Marcos terkesan memainkan politik dua muka ketika berurusan dengan status Sabah. Ke luar, utamanya ke ASEAN, Marcos dalam beberapa kesempatan sudah mengatakan keinginannya untuk mengakhiri klaim Filipina atas Sabah, namun pada saat yang sama ke dalam negeri menjamin akan terus mempertahankan klaim atas wilayah tersebut meski lewat jalur diplomatic (Fernandez 2007:56). Keadaan menjadi rumit, tidak hanya bagi Marcos, tapi juga bagi hubungan Filipina dengan Malaysia ketika terungkap adanya tragedy Pembantaian Jabidah pada tanggal 17 Maret 1968, tidak sampai setahun sejak ASEAN dibentuk. Tragedy tersebut adalah pembantaian 64 orang Muslim dari Filipina bagian selatan yang direkrut secara rahasia dan dilatih secara militer untuk apa yang disebut "Operasi Merdeka" yang direncanakan untuk merebut Sabah dari Malaysia. Gambaran rinci yang sesungguhnya terjadi termasuk kenapa mereka yang direkrut kemudian dibantai oleh para pelatihnya sendiri mungkin tidak akan pernah diketahui, sedangkan gambaran sepintas mengenai tragedy tersebut diperoleh dari seorang korban yang meski ditembak namun tidak tewas dan akhirnya dapat menceritakan nasibnya dan nasib rekan-rekannya. Marcos menolak tuduhan bahwa dia merencanakan dan karenanya bertanggung jawab atas seluruh peristiwa tersebut, namun seorang mayor angkatan darat Filipina yang dianggap bertanggung jawab (Salah Jubair

1999:132). Peristiwa tersebut tentu saja menimbulkan krisis luar biasa tidak hanya di dalam negeri Filipina namun juga dalam hubungannya dengan Malaysia. Pemerintah Malaysia mencurigai bahwa Marcos masih merencanakan untuk melakukan klaim atas Sabah tidak hanya secara diplomatik.

Di Filipina, tragedy tersebut memicu munculnya ketidakpercayaan terhadap pemerintah Filipina di kalangan Muslim di Filipina bagian selatan dan di kalangan mahasiswa yang berasal dari sana. Di tambah lagi, di masa tersebut ribuan migran dari pulau-pulau di tengah Filipina masuk ke pulau Mindanao dan mengambil alih penguasaan atas tanah yang sangat luas untuk keperluan perkebunan. Di tahun 1968 organisasi Muslim Filipina bagian selatan *Muslim Independence Movement (MIM)* didirikan oleh seorang gubernur setempat dan di tahun 1969 *Moro National Liberation Front (MNLF)* dibentuk oleh sekelompok mahasiswa yang tadinya bersekolah di Manila dan sekelompok lain yang bersekolah di Kairo (Mesir). Setahun kemudian eskalasi kekerasan di pulau Mindanao antara pendatang yang kebanyakan beragama Kristen dan Katolik dengan masyarakat Mindanao yang beragama Islam memuncak dengan kelompok yang disebut terakhir terus didesak (Salah Jubair 1999:135-143, 149-157). Krisis Filipina bagian selatan dimulai.

Sejak munculnya krisis Filipina bagian selatan maka "masalah" Sabah memiliki makna yang berbeda, setidaknya bagi pemerintah Filipina. Sabah menjadi daerah dimana para pejuang MNLF (dan nantinya juga MILF) menggunakan Sabah sebagai daerah aman untuk menyiapkan diri serta memperoleh dukungan logistic (Cheman 1990:79, 139-140). Secara social, sejak meningkatnya pertempuran dan memburuknya situasi keamanan di pulau Mindanao Sabah menjadi tujuan migrasi bagi ribuan warga masyarakat Filipina bagian selatan yang mencari peluang bekerja yang lebih baik daripada apa yang

tersedia di kampung halamannya. Dan ribuan migran ini tinggal dan diserap dalam sector perkebunan di Sabah untuk bertahun-tahun lamanya. "Masalah" Sabah karenanya bukan (hanya) masalah status tetapi juga menjadi bagian masalah yang lebih besar bagi Filipina khususnya dan bagi Negara-negara yang mayoritas penduduknya Muslim di sekitarnya, pada umumnya.

Masalah status Sabah memang belum pernah terpecahkan. Masalah ini seolah sama-sama sengaja dilupakan baik oleh Malaysia maupun Filipina meski dengan alasan yang berbeda. Apa yang terjadi sejak bulan Februari 2013 di Sabah seolah memaksa keduanya untuk kembali mengingat masalah ini, dan mungkin kali ini untuk menemukan jalan keluarnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Aguilar Jr., Filomeno V., "Tracing Origins: "Ilustrado Nationalism" and the Racial Science of Migration Waves," *Journal of Asian Studies*, 64,3,2005
- Armstrong, Hamilton Fish, '*The Troubled Birth of Malaysia*,' Foreign Affairs, 41,4, 1963
- Che Man, W.K., *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*., Singapore: Oxford University Press, 1990
- Cheah Boon Keng, "The Japanese Occupation of Malaya," *Indonesia*, 28, 1979
- Fernandez, Erwin S., "Philippine-Malaysia Dispute over Sabah," *Asia-Pacific Social Science Review*, 7,1, 2007
- Fowler, Will, *Britain's Secret War. The Indonesian Confrontation 1962-1966*., Oxford: Osprey Publishing, 2006
- Jones, Matthew, *Conflict and Confrontation in South East Asia, 1961-1965. Britain, the United States and the Creation of Malaysia*., Cambridge: Cambridge University Press 2002
- Jubair, Salah, *Bangsamoro. A Nation under Endless Tyranny (3rd Ed.)*., Kuala Lumpur: IQ Marin, 1999
- Kahin, Audrey, *Rebellion to Integration. West Sumatra and the Indonesian Polity*., Amsterdam: Amsterdam University Press 1999
- Kahin, Audrey R., dan Kahin, George Mct., *Subversion as Foreign Policy. The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*., Seattle: University of Washington Press, 1995
- Lau, Albert, "Malayan Union Citizenship," *Journal of Southeast Asian Studies*, 20,2, 1989
- Leifer, Michael, *The Philippine Claim to Sabah*., Hull: CSEAS University of Hull 1968
- Liow, Joseph Chinyong, *The Politics of Indonesia-Malaysia Relations*., Oxon: RoutledgeCurzon, 2005
- Mackie, JAC, *Konfrontasi. The Indonesian-Malaysia Dispute 1963-1966*., Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1974
- Ooi Keat Gin, *The Japanese Occupation of Borneo 1941-1945*., London: Routledge 2011
- Penders, C.L.M., *The West New Guinea Debacle*., Adelaide: Crawford House Publishing, 2002
- Reeve, David, *Golkar of Indonesia*, Singapore: Oxford University Press, 1985
- Tarling, Nicholas, "From SEAFET and ASA: Precursors of ASEAN," *International Journal of Asia-Pacific Studies*, 3,1, 2007