

**Isu Autonomi Masyarakat Islam di Selatan Filipina: Rundingan Awal di Zaman
Presiden Corazon Aquino, 1986 - 1987**
*(The Issue of Autonomy for the Muslim Community in Southern Philippines: Early
Negotiations during the Presidency of Corazon Aquino, 1986–1987)*

Norizan Kadir^a

Abstrak

Pergolakan di selatan Filipina yang melibatkan tuntutan masyarakat Islam terhadap keadilan dalam politik, sosial dan ekonomi telah berlangsung begitu lama yakni sebelum dan selepas kemerdekaan Filipina. Meskipun masyarakat Islam pada awalnya merupakan penduduk majoriti di wilayah tersebut, hak dan kedudukan mereka semakin terhakis akibat daripada polisi kerajaan yang mengutamakan kepentingan penduduk Kristian. Penindasan kerajaan pusat terhadap masyarakat Islam dilihat begitu ekstrim terutamanya ketika di era pentadbiran Presiden Ferdinand Marcos. Meskipun telah banyak rundingan dijalankan ketika era Presiden Ferdinand Marcos dengan *Moro National Liberation Front* (MNLF) sehingga membawa kepada Perjanjian Tripoli pada tahun 1976, namun kandungan perjanjian tersebut tidak pernah terlaksana. Setelah Presiden Corazon Aquino mengambil alih pentadbiran Filipina, rundingan baharu disambung semula dengan kedua-dua pihak bersetuju untuk menjadikan wilayah autonomi sebagai penyelesaian berbanding kemerdekaan. Kajian ini menjelaskan bahawa rundingan awal di era Presiden Corazon Aquino menjadi pemangkin usaha kerajaan pusat Filipina untuk merealisasikan pembentukan kerajaan autonomi Bangsamoro. Ketegasan Presiden Aquino untuk menjayakan wilayah autonomi tersebut menjadi antara faktor utama Akta Republik 6734 dapat diluluskan dalam tempoh tiga tahun lebih pentadbirannya. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk menganalisis pelbagai rekod dan sumber termasuklah sumber primer dan sekunder.

Kata kunci: Autonomi Bangsamoro, rundingan damai, selatan Filipina, Corazon Aquino, konflik Moro, *Moro National Liberation Front* (MNLF)

Abstract

The conflict in the southern Philippines, involving the demands of the Muslim community for justice in political, social, and economic spheres, has persisted for a significant period—both before and after the country's independence. Although the Muslim population originally constituted the majority in the region, their rights and status have gradually been eroded as a result of government policies that prioritised the interests of the Christian population. The central government's oppression of the Muslim community was particularly severe during the administration of President Ferdinand Marcos. Despite numerous negotiations taking place during Marcos' era with the Moro National Liberation Front (MNLF), culminating in the 1976 Tripoli Agreement, the provisions of the agreement were never fully implemented. When President Corazon Aquino assumed leadership of the Philippines, negotiations were resumed, with both parties agreeing to pursue autonomy for the region as a solution, rather than full independence. This study argues that the initial negotiations during President Corazon Aquino's administration served as a catalyst for the central government's efforts to establish an autonomous Bangsamoro government. President Aquino's firm commitment to the autonomy agenda was a key factor in the successful passage of Republic Act No. 6734 within

^a Norizan Kadir (corresponding author), Senior Lecturer, History Section, School of Distance Education, Universiti Sains Malaysia, Pulau Pinang, Malaysia. Email: norizan.kadir@usm.my.

just over three years of her administration. This study adopts a qualitative approach to analyse a range of records and sources, including both primary and secondary materials.

Keywords: *Bangsamoro autonomy, peace negotiations, southern Philippines, Corazon Aquino, Moro conflict, Moro National Liberation Front (MNLF)*

Pengenalan

Pengambilalihan kepemimpinan Republik Filipina oleh Presiden Corazon Aquino pada tahun 1986 menerusi perjuangan *People's Power Revolution* (Revolusi EDSA) telah membuka paradigma baharu dalam proses rundingan damai antara kerajaan Filipina dengan Bangsamoro atau masyarakat Islam di selatan Filipina. Presiden Aquino meletakkan harapan yang tinggi agar konflik dengan masyarakat Muslim tersebut dapat diselesaikan dalam tempoh kepimpinannya.¹ Dalam konteks perkembangan sosiopolitik di Filipina, isu konflik di selatan Filipina adalah amat penting untuk diselesaikan terlebih dahulu ketika pentadbiran Presiden Aquino. Hal ini bagi membolehkan beliau memberikan perhatian seterusnya kepada masalah yang melibatkan komunis di Filipina. Lebih penting lagi, tentera Filipina pastinya tidak akan mengambil risiko untuk berperang dengan kedua-dua gerakan secara serentak iaitu gerakan komunis dan gerakan pemisah Moro. Mereka perlu meneutralkan gerakan bersenjata MNLF dan dengan itu baharulah dapat memfokuskan kepada pembanterasan aktiviti gerakan *Communist Party of the Philippines* (CPP) dan *New People's Army* (NPA). Perkembangan tersebut turut memberikan berita gembira kepada pemimpin-pemimpin politik Islam di selatan Filipina kerana kerajaan Filipina di bawah Presiden Aquino masih terbuka untuk berunding mengenai terma-terma bagi wilayah autonomi masyarakat Islam Moro. Presiden Aquino bahkan telah membebaskan ratusan tahanan politik bagi memulihkan kepercayaan rakyat terhadap pentadbiran baharunya.²

Dalam kaitan tersebut, pertubuhan *Organisation of Islamic Cooperation* (OIC) juga memainkan peranan penting dalam menjadi pengantara rundingan damai antara kerajaan Filipina dan Bangsamoro yang diketuai Nur Misuari (MNLF). Ia turut dibantu dan disokong kuat oleh ahli OIC lain seperti kerajaan Libya dan kerajaan Malaysia sendiri.³ Malaysia dan Indonesia telah menjadi penampan kepada Filipina dalam pertubuhan OIC dan meredakan keputusan OIC berkaitan campur tangan dalam menyokong pemberontakan Moro.⁴ Kedua-duanya juga berjaya mengawal simpati politik majoriti Muslim di negara masing-masing terhadap peperangan di selatan Filipina. Meskipun kerajaan Libya sentiasa memberikan bantuan dan sokongan penuh kepada perjuangan masyarakat Islam di selatan Filipina, namun kerajaannya turut mengharapkan penyelesaian yang muktamad serta situasi menang-menang yang praktikal bagi kedua-dua pihak.

Komitmen Aquino terhadap keamanan dan kestabilan di Mindanao jelas menjadi keutamaannya sebaik sahaja beliau memegang jawatan Presiden Filipina. Ia diperlihatkan menerusi polisi kerajaan baharu di bawah kepimpinannya yang dijelaskan menerusi "*The Government's Commitment to Mindanao: Policy of the New Government*".⁵ Kerajaan baharu Aquino memberikan penghargaan kepada masyarakat Islam yang memainkan peranan

¹ Meskipun Presiden Aquino dilihat sebagai seorang wanita yang lemah lembut, rendah diri dan mudah bertolak ansur, namun beliau sangat tegas apabila berhadapan dengan anggota-anggota kabinetnya. Perdana Menteri Singapura menyifatkan Presiden Aquino sebagai "ikhlas, tidak suka menunjuk-nunjuk, suka membuat apa yang betul dan mempunyai perasaan tanggungjawab serta kewajipan kepada rakyatnya". Lihat Zainul Abidin Rasheed, "Corazon: Harapan Filipina," *Berita Harian*, Julai 9, 1986, 4.

² FCO 15/5030, Muslim Insurgency in the Philippines, The National Archives, 1987.

³ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines, The National Archives, 1986.

⁴ Donald E. Weatherbee, "The Philippines and ASEAN: Options for Aquino," *Asian Survey* 27, no. 12 (1987): 1225.

⁵ FCO 15/5030, Muslim Insurgency in the Philippines.

signifikan dalam Revolusi Februari yang menyaksikan penyingkiran kerajaan diktator di bawah rejim Presiden Ferdinand Marcos. Kerajaan Aquino mengakui bahawa masyarakat Islam juga berkongsi aspirasi dan keinginan yang sama iaitu menginginkan keadilan dan pembangunan yang seimbang. Justeru, kerajaan baharunya berazam untuk menunaikan hasrat dan impian tersebut.

Di awal pentadbiran Presiden Aquino, langkah yang segera dan proaktif telah diambil bagi menyambung semula perbincangan dengan gerakan MNLF bagi mengakhiri konflik di selatan Filipina yang semakin memuncak ketika era pentadbiran Presiden Ferdinand Marcos. Ketika Pentadbiran Presiden Marcos, pertempuran yang besar dan berlanjutan telah berlaku antara pejuang Moro (MNLF) dan tentera kerajaan Filipina sekitar tahun 1972-1976 sehingga mengakibatkan 120,000 orang terkorban dalam pertempuran tersebut sementara lebih 100,000 orang masyarakat di selatan Filipina menjadi pelarian di Malaysia.⁶ Campur tangan OIC telah membolehkan rundingan diadakan dengan MNLF sehingga membawa kepada gencatan senjata dan perbincangan mengenai isu autonomi di wilayah selatan. Pertemuan selama dua jam antara Presiden Aquino dan Nur Misuari di Jolo pada 5 September 1986 telah mencapai persetujuan untuk mewujudkan panel perunding, mengimplementasikan gencatan senjata secara formal dan membincangkan terma-terma penyelesaian politik bagi kedua-dua pihak.⁷ Persetujuan juga dicapai agar panel perunding yang dibentuk dipisahkan antara panel politik dan panel ketenteraan. Panel politik diketuai oleh Butz Aquino manakala panel ketenteraan diketuai oleh Ketua Komander Tentera Filipina di bahagian selatan.⁸

Presiden Aquino menjadi Presiden Filipina pertama yang mengadakan lawatan ke Jolo untuk bertemu dengan Nur Misuari dengan kawalan ketat daripada pihak berkuasa.⁹ Pertemuan tersebut pada awalnya mengundang perbincangan dan tentangan hebat dari para penyokong kerajaan dalam media massa kerana ia bukan sahaja melibatkan soal keselamatan presiden, tetapi yang lebih utama adalah ia melibatkan isu maruah dan “air muka” apabila Presiden Aquino dianggap tunduk kepada kehendak Nur Misuari untuk hadir berbincang di wilayah penguasaannya di Jolo, berbanding memilih lokasi yang lebih neutral.¹⁰ Hasil pertemuan menunjukkan perkembangan yang optimis dengan kedua-dua pihak bersetuju untuk menamatkan pertempuran yang berlangsung selama beberapa tahun sebelumnya. Pertemuan juga diadakan antara abang ipar kepada Presiden Aquino iaitu Agapito Aquino dengan Nur Misuari di Jeddah dengan bantuan OIC.¹¹ Perkembangan positif berkaitan rundingan kedamaian tersebut telah membuka lembaran baharu bagi proses mewujudkan kestabilan dan keamanan di wilayah bergolak selatan Filipina. Oleh itu, kajian ini bertujuan untuk menilai perkembangan rundingan awal di zaman Presiden Corazon Aquino iaitu antara tahun 1986 - 1987 khususnya berhubung isu autonomi masyarakat Islam di selatan Filipina. Perbincangan turut menyentuh beberapa perkembangan rundingan pasca 1987 bagi menunjukkan kesinambungan dasar ketika berada di bawah pentadbiran Presiden Corazon Aquino. Kajian ini menyumbang kepada wacana akademik mengenai autonomi, penyelesaian konflik, dan hubungan antara negara dan minoriti dengan menilai semula rundingan awal antara MNLF dan

⁶ Rodolfo C. Severino, *Where in the World is the Philippines? Debating Its National Territory* (Institute of Southeast Asian Studies, 2011), 57; Thomas M. McKenna, *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines* (University of California Press, 1998). Situasi di Mindanao sebelum autonomi berada dalam masalah korupsi yang sangat serius. Lihat Shane Joshua Barter “Territorial Autonomy across Asia,” *Asia Policy* 19, no. 4 (2024): 195.

⁷ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines.

⁸ Ibid.

⁹ Kawalan ketat tersebut menyebabkan orang ramai tidak dapat bertemu dengan Presiden Aquino dan ia telah menimbulkan perasaan tidak puas hati dalam kalangan penduduk tempatan.

¹⁰ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines. Menteri Pertahanan Filipina, Juan Ponce Enrile menganggap tindakan Presiden Aquino itu menaikkan lagi prestij Nur Misuari dan boleh menambahkan lagi bilangan penyokong serta pengikut bersenjata.

¹¹ David A. Rosenberg, “The Philippines: Aquino’s First Year,” *Current History* 86, no. 519 (1987): 162.

kerajaan Filipina di bawah kepimpinan Corazon Aquino antara tahun 1986 hingga 1987. Ia bertujuan untuk mengisi kelompongan kajian terdahulu yang sering menganggap proses tersebut sebagai bersifat peralihan atau tidak konklusif.

Patricio N. Abinales dalam karyanya *Making Mindanao: Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine Nation-State*,¹² meskipun menghuraikan analisis sejarah dan politik yang mendalam mengenai pembentukan negara serta Muslim Mindanao, namun beliau lebih menekankan isu-isu struktur jangka panjang (pembinaan negara, hubungan pusat–pinggiran) dan tidak meneliti secara khusus proses rundingan pada peringkat mikro semasa peralihan pentadbiran Aquino (1986–1987). Demikian juga dengan karya Thomas M. McKenna, *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*,¹³ yang lebih memfokuskan kepada isu identiti, kepimpinan, dan dinamika akar umbi, namun memberikan perhatian yang terhad terhadap rundingan awal era Aquino sebagai satu tahap pembentukan wilayah autonomi yang penting.

Justeru, analisis dalam artikel ini menunjukkan rundingan awal tersebut telah menetapkan parameter asas, baik dari segi konseptual mahupun prosedural, yang menjadi landasan kepada pelaksanaan kerangka autonomi seterusnya. Kajian ini menawarkan analisis sejarah terhadap usaha awal pasca-autoritarian untuk mencapai akomodasi politik selepas Revolusi Kuasa Rakyat, dengan menekankan proses peralihan rejim yang membentuk perbincangan baharu mengenai autonomi di Mindanao Muslim. Rundingan awal ini menghasilkan satu set templat rundingan dan duluan (*precedent*) politik yang secara langsung mempengaruhi reka bentuk institusi autonomi Bangsamoro. Isu-isu utama seperti termasuk skop wilayah, struktur tadbir urus, keseimbangan antara kuasa pusat dan pemerintahan sendiri di peringkat wilayah mula dirumus serta dibahaskan dalam tempoh ini.

Metodologi Kajian dan Kerangka Konseptual

Kajian ini merupakan kajian sejarah yang menggunakan pendekatan kualitatif untuk menganalisis isu autonomi masyarakat Islam di selatan Filipina ketika di era pentadbiran Presiden Corazon Aquino, 1986 - 1987. Kaedah kajian berbentuk kepustakaan (*archival research*) dijalankan bagi mendapatkan bahan dan dokumen penting berhubung isu tersebut. Penyelidikan dijalankan di pelbagai tempat termasuklah di *The National Archives*, United Kingdom, Arkib Negara Malaysia dan perpustakaan di Filipina. Terdapat pelbagai sumber primer dan rekod penting yang dirujuk bagi melengkapkan kajian ini termasuklah rekod kolonial yang mengandungi surat-menyurat dan memorandum mengenai isu rundingan damai antara Bangsamoro dan kerajaan pusat Filipina di bawah Presiden Corazon Aquino. Kajian sejarah ini menekankan penggunaan sumber-sumber primer khususnya sumber arkib kerana ia sangat signifikan untuk memberikan analisis yang tepat dan asli berdasarkan rekod-rekod yang wujud dalam tempoh masa kajian. Berbanding sumber sekunder, sumber primer yang telah dituruntaraf (*declassified*) adalah sangat bernilai dan belum diberikan pentafsiran dan analisis bagi menjelaskan perkembangan sebenar rundingan damai yang berlaku semasa tempoh pentadbiran Corazon Aquino tersebut. Tambahan lagi, ia mengandungi rekod rasmi dan tidak rasmi yang wujud ketika tempoh rundingan damai. Bagi mengukuhkan dapatan kajian, kajian ini juga turut menggunakan pelbagai sumber sekunder termasuklah buku, akhbar, artikel jurnal, kertas kerja persidangan dan tesis. Kajian ini menggunakan kaedah analisis sejarah yang menggunakan pendekatan sejarah diplomasi dan penyelesaian konflik.

¹² Patricio N. Abinales, *Making Mindanao: Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine Nation-State* (Ateneo De Manila Univ Press, 2001).

¹³ Thomas M. McKenna, *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*.

Kajian mengenai isu autonomi masyarakat Islam di selatan Filipina dalam tempoh awal pemerintahan Presiden Corazon Aquino (1986–1987) ini berdiri di atas kerangka untuk menjelaskan hubungan kompleks antara proses rundingan politik, dinamika kuasa dan usaha penyelesaian konflik. Dalam konteks ini, pendekatan sejarah kualitatif yang digabungkan dengan analisis diplomasi dan penyelesaian konflik menyediakan asas yang kukuh untuk memahami bagaimana idea autonomi Bangsamoro dirundingkan dan dibentuk dalam suasana politik pasca autoritarian.

Secara konseptual, rundingan antara kerajaan pusat Filipina dan masyarakat Islam di selatan negara tersebut boleh dilihat sebagai satu bentuk diplomasi dalaman yang melibatkan interaksi antara aktor negara dan bukan negara. Rundingan ini bukan sekadar proses teknikal untuk mencapai persetujuan, tetapi merupakan medan politik yang memperlihatkan pertembungan kepentingan, identiti dan tuntutan kedaulatan. Dalam hal ini, pendekatan sejarah diplomasi membolehkan analisis difokuskan kepada strategi yang digunakan oleh kedua-dua pihak, termasuk bentuk kompromi, konsesi dan tekanan yang wujud dalam usaha mencapai penyelesaian.

Namun demikian, analisis kritikal terhadap rundingan ini turut mengambil kira ketidakseimbangan kuasa yang wujud antara kerajaan pusat dan gerakan Bangsamoro. Kerajaan sebagai entiti berdaulat mempunyai kelebihan dari segi legitimasi politik, sumber dan pengaruh antarabangsa, manakala pihak Bangsamoro beroperasi dalam kerangka perjuangan yang sering dilihat sebagai cabaran terhadap integriti negara. Ketidakseimbangan ini memberi kesan langsung terhadap bentuk dan hasil rundingan, termasuk had-had autonomi yang ditawarkan serta sejauh mana tuntutan masyarakat Islam dapat direalisasikan. Oleh itu, rundingan tidak boleh difahami sebagai proses yang neutral, tetapi sebagai ruang yang dipengaruhi oleh struktur kuasa dan kepentingan politik yang tidak seimbang.

Di samping itu, kerangka konseptual ini turut menekankan kepentingan pendekatan penyelesaian konflik dalam menilai rundingan awal tersebut. Konflik di selatan Filipina bukan sekadar konflik politik semasa, tetapi berakar daripada sejarah panjang marginalisasi, penjajahan dan pembentukan identiti yang berbeza antara masyarakat Islam dan negara Filipina moden. Oleh yang demikian, rundingan autonomi perlu dilihat sebagai sebahagian daripada usaha transformasi konflik yang lebih luas, yang bertujuan untuk mengurangkan ketegangan dan mewujudkan kestabilan jangka panjang. Autonomi bukan sebagai satu hasil akhir yang statik, tetapi sebagai satu proses yang dinamik dan berterusan. Pelaksanaan autonomi bergantung kepada pelbagai faktor, termasuk komitmen politik, keupayaan institusi, dan penerimaan masyarakat setempat. Dalam konteks ini, rundingan awal pada era pentadbiran Corazon Aquino boleh dianggap sebagai asas penting yang membentuk trajektori perkembangan autonomi di selatan Filipina, walaupun ia mungkin tidak menyelesaikan keseluruhan konflik secara menyeluruh.

Konflik di Selatan Filipina

Konflik di selatan Filipina telah berlangsung lebih tiga abad ketika zaman penjajahan Sepanyol, manakala hampir lima dekad ketika era penjajahan Amerika Syarikat. Konflik di selatan bahkan terus berlanjutan selepas kemerdekaan Filipina dari kolonial Amerika Syarikat. Pembentukan Republik Filipina yang menyatukan wilayah selatan yang diduduki oleh majoriti masyarakat Islam telah menyukarkan proses pembentukan negara bangsa yang stabil. Ia diburukkan lagi dengan keadaan dan tindakan kerajaan pusat Filipina yang memberikan tekanan berterusan kepada masyarakat Islam di wilayah selatan termasuklah melakukan serangan ketenteraan dan melaksanakan polisi atau program penempatan semula masyarakat Kristian secara beramai-ramai ke wilayah selatan Filipina (Mindanao) sejak zaman penjajahan

Amerika dan selepas kemerdekaan Filipina.¹⁴ Pemindahan penduduk Kristian khususnya dari Luzon dan Visayas pada abad ke-20 telah menyebabkan masyarakat Islam semakin kehilangan tanah adat (*land grabbing*) dan berlakunya marginalisasi politik dan ekonomi. Kehidupan masyarakat Islam terus mundur dan wujudnya jurang ekonomi yang ketara antara masyarakat Islam dengan masyarakat Kristian. Penduduk Kristian menguasai kawasan pusat bandar yang lebih menguntungkan dan menguasai sebahagian besar kawasan pertanian di Mindanao sehingga mengakibatkan kegiatan ekonomi masyarakat Islam hanya terhad kepada pertanian dan perniagaan kecil-kecilan di kawasan pedalaman.¹⁵ Ia sekaligus menyebabkan masyarakat Islam semakin terpinggir dan hanya mewakili ekonomi minoriti. Keadaan ini telah menimbulkan ketegangan antara komuniti sekali gus mewujudkan konflik berpanjangan yang menyumbang kepada kebangkitan kumpulan pemisah seperti MNLF dan *Moro Islamic Liberation Front* (MILF). Kekuatan ketenteraan MNLF atau MILF di satu-satu kawasan menyebabkan kumpulan pemisah menguasai kawasan tersebut secara *de facto*. Meskipun kekuatan gerakan pemisah hanya terserlah di era pentadbiran Presiden Marcos, namun idea pemisahan tersebut telah lama wujud, yakni sebelum Filipina mencapai kemerdekaannya pada tahun 1946.

Keinginan mereka untuk berpisah daripada kerajaan pusat semakin ketara apabila segala hak dan kepentingan mereka sebagai warganegara Filipina yang beragama Islam sering dinafikan bahkan dirampas oleh penduduk Kristian yang berpindah ke kawasan selatan seperti Mindanao. Mereka hanya menjadi subordinat kepada kumpulan yang lebih dominan tersebut dalam aspek ekonomi dan politik. Bahkan dalam aspek sosial sendiri, pelbagai usaha yang dilakukan oleh kerajaan pusat bagi menjadikan pengaruh budaya dan agama “Filipino” lebih dominan di selatan.¹⁶ Ia termasuklah dalam aspek pendidikan, agama dan bahasa. Oleh yang demikian, pemisahan yang diinginkan daripada kerajaan pusat bukanlah hanya berkisar tentang soal sejarah dan budaya masyarakat Islam yang tersendiri, lebih penting lagi, ia adalah tuntutan bagi mendapatkan hak dan keadilan dalam aspek politik dan ekonomi.

Di bawah rejim Marcos, khususnya ketika pelaksanaan Undang-Undang Tentera (*Martial Law*) pada tahun 1972, masyarakat Islam berhadapan dengan tekanan dan serangan hebat daripada kerajaan pusat. Dilaporkan terdapat lebih 10,000 orang masyarakat Islam Filipina, lelaki dan wanita, telah dibunuh, menjadi cacat atau disingkirkan daripada pelbagai aktiviti dan kegiatan yang menguntungkan, akibat undang-undang tentera tersebut.¹⁷ Tempat tinggal, harta benda dan pertanian mereka juga telah dimusnahkan. Mereka juga terpaksa menjadi pelarian di Sabah sehingga dianggarkan angka pelarian tersebut mencecah lebih 300,000 orang.

Justeru, fasa tersebut menyaksikan kebangkitan gerakan bersenjata dalam kalangan pejuang Islam bagi menghadapi serangan tentera Marcos. Presiden Marcos melipatgandakan kekuatan ketenteraannya di selatan Filipina bagi menyerang kumpulan pejuang tersebut yang digelarinya sebagai “pengganas” dan “pemberontak”. Masyarakat Islam, tidak memiliki pilihan lain

¹⁴ McKenna, *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*. Lihat juga Mimmi So’derberg Kovacs, Kristine Ho’glund & M’elida Jim’enez, “Autonomous Peace? The Bangsamoro Region in the Philippines Beyond the 2014 Agreement,” *Journal of Peacebuilding & Development* 16, no. 1 (2021): 61; Julio C. Teehankee, “Post-Conflict Party-Building in Southern Philippines: The Promise and Perils of Institutional Re-engineering in the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao,” *Policy Studies* (2025): 1-27.

¹⁵ FCO 15/5030, *Muslim Insurgency in the Philippines*. Lihat juga Frances Antoinette Cruz dan Rocío Ortuño Casanova, “A Century of Media Representations of Muslim and Chinese Minorities in the Philippines (1870s–1970s),” *Southeast Asian Studies* 13, no. 3 (2024): 552-553.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ FCO 15/5030, *Muslim Insurgency in the Philippines*. Namun, sebahagian naratif mengenai perjuangan Bangsamoro menggambarkan pejuang Moro sebagai kelompok yang memulakan perang dengan kerajaan Marcos sehingga memaksa Presiden Marcos untuk berunding. Lihat misalnya Teresa Lorena Jopson, “Moro Women’s Participation and Legitimation in the Bangsamoro Peace Process,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 42, no. 2 (2023): 148.

Isu Autonomi Masyarakat Islam di Selatan Filipina: Rundingan Awal di Zaman Presiden Corazon Aquino melainkan bertindak balas dengan mengangkat senjata dan melaungkan slogan “jihad” bagi menguatkan semangat perjuangan mereka. Perjuangan masyarakat Islam (Moro) tersebut tidak bersendirian tanpa bantuan. Mereka mendapat sokongan dan bantuan daripada negara-negara Islam lain seperti kerajaan Libya.¹⁸ Bantuan dari kerajaan Libya adalah sangat instrumental dan signifikan dalam perjuangan gerakan pemisah di selatan Filipina khususnya ketika di bawah kepimpinan Nur Misuari dalam MNLF. Nur Misuari memperoleh bantuan senjata daripada kerajaan Libya dan memiliki pengkalan tentera di Tripoli.¹⁹

Meskipun kerajaan Libya dan OIC menyokong penuh gerakan yang dipimpin Nur Misuari untuk mendapatkan kemerdekaan daripada Filipina, namun sejak di era pentadbiran Presiden Ferdinand Marcos, OIC dan Libya telah mendesak Nur Misuari supaya mengadakan rundingan dengan kerajaan Filipina bagi mendapatkan autonomi wilayah di selatan.²⁰ Perkara tersebut sebenarnya telah dimaklumkan oleh OIC sejak Perjanjian Tripoli lagi pada tahun 1976 apabila ia menegaskan MNLF sewajarnya menerima dan berpuas hati dengan autonomi terhad yang diberikan kerajaan Filipina.²¹ Meskipun tidak bersetuju dengan cadangan tersebut, namun Nur Misuari terpaksa akur.

*The primary reason why we had to accept that resolution was because we were terrified at the prospect of being isolated from our brothers in the world. I told them (the OIC) that this is a very, very difficult choice you are giving us... so we had to look for a solution within the parameters of an autonomous government.*²²

Walaupun Perjanjian Tripoli ditandatangani ketika era Presiden Marcos, namun beliau tidak pernah sepenuhnya melaksanakan perjanjian tersebut. Sementara itu, transisi pentadbiran Filipina kepada Presiden Aquino telah meninggalkan peluang dan dalam masa yang sama masalah yang besar kepada gerakan komunis. Sejak di era Marcos lagi, sayap hadapan komunis iaitu *National Democratic Front* (NDF) dan CPP sudah mencari-cari peluang untuk mengadakan kerjasama secara taktikal dengan beberapa aliran atau kelompok dalam MNLF.²³ Oleh itu, kerajaan Filipina di bawah Presiden Aquino perlu menangani konflik tersebut dengan pantas dan berhemah bagi mengelakkan sebarang bentuk pakatan antara dua kelompok tersebut.

Matlamat Rundingan

Lawatan Presiden Aquino ke Maimbung, Jolo pada bulan September 1986 merupakan satu usaha ke arah mencari penyelesaian dan keamanan bagi konflik di Mindanao yang telah mengorbankan puluhan ribu nyawa umat Islam khususnya sekitar tahun 1970-an. Kerajaan Aquino menegaskan bahawa rundingan dengan Nur Misuari adalah bertujuan untuk mencari

¹⁸ Lela G. Noble, “The Moro National Liberation Front in the Philippines,” *Pacific Affairs* 49, no. 3 (1976): 405-424.

¹⁹ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines, The National Archives, 1986.

²⁰ Keputusan Nur Misuari untuk memilih autonomi telah mengakibatkan perdebatan hebat dalam MNLF sehingga menjadi salah satu faktor yang membawa kepada pemisahan sebahagian ahlinya dan pembentukan MILF. Rujuk Abhoud Syed M. Lingga, “Muslim Minority in the Philippines,” (Kertas Kerja dalam Pembentangan SEACSN Conference 2004: *Issues and Challenges for Peace and Conflict Resolution in Southeast Asia*, Shangri-La Hotel, Penang, Malaysia Januari 12-15, 2004), 8; Rossmia Alonto Co, “Autonomy or Independence: Solution to the Moro Problem of the Philippines,” (Tesis Sarjana, Kulliyah of Islamic Revealed Knowledge & Human Sciences, International Islamic University Malaysia, 2002); Primitivo III Cabanes Ragandang & Sukanya Podder, “Youth Inclusion in Peace Processes: The Case of the Bangsamoro Transition Authority in Mindanao, Philippines,” *Conflict, Security & Development* 22, no. 6 (2022): 612.

²¹ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines.

²² Marites D. Vitug & Glenda M. Gloria, *Under the Crescent Moon: Rebellion in Mindanao* (Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs, 2000), 31.

²³ Elgin Glenn Salomon & Karlo Mikhail Mongay, “Competing Nationalisms, Tactical Alliances: The Communist Party of the Philippines’ Stance on the Bangsamoro Struggle During the Anti-Marcos Resistance,” *The Global Sixties: An Interdisciplinary Journal* 17, no. 1 (2024): 1-30.

penyelesaian autonomi dan bukannya pemisahan dan perkara yang sama turut ditegaskan oleh OIC dan Kerajaan Libya jika Nur Misuari ingin mendapatkan sokongan penuh daripada mereka.²⁴ Nur Misuari sebaliknya menegaskan secara terbuka bahawa matlamatnya ialah ingin mendapatkan pemisahan sepenuhnya dari kerajaan Filipina. Kenyataan terbuka Nur Misuari ditolak Presiden Aquino dalam kenyataan umum sebelum beliau sampai ke Jolo. Penegasan itu dibuat bagi mendapatkan penyelesaian yang praktikal dan realistik bagi kedua-dua pihak. Perkara tersebut ditegaskan lagi apabila kerajaan Libya telah menghantar perwakilan mereka ke Persidangan Bangsamoro di Jolo bagi menegaskan pendirian mereka bahawa sebarang resolusi yang membawa kepada kemerdekaan wilayah Mindanao adalah tidak disokong.²⁵

Perkembangan ini juga berikutan krisis dan konflik di selatan Filipina yang masih berpanjangan meskipun pelbagai bentuk rundingan telah diadakan sebelumnya namun tidak membuahkan penyelesaian muktamad. Nur Misuari akhirnya memilih untuk menerima autonomi buat sementara waktu. Nur Misuari tidak memiliki banyak pilihan melainkan menerima ketetapan OIC memandangkan beliau sangat bergantung kepada sokongan dan bantuan kewangan daripada OIC. Keadaan ini membolehkan pertemuan diadakan antara Presiden Aquino dan Nur Misuari pada 5 September 1986. Antara yang menarik dalam pertemuan awal Nur Misuari dan Presiden Aquino pada 5 September 1986, kedua-dua pihak tidak menyentuh tentang Perjanjian Tripoli 1976 yang gagal dilaksanakan ketika era pentadbiran Presiden Ferdinand Marcos.²⁶ Sebaliknya, kedua-dua pihak dilihat bersetuju untuk memulakan semula rundingan dari awal. Ia berbeza ketika dekad terakhir pentadbiran Presiden Marcos apabila kegagalan pelaksanaan Perjanjian Tripoli seringkali menghantui sebarang rundingan atau perbincangan selanjutnya sehingga akhirnya semua perbincangan membawa kepada kegagalan.

Cabaran dalam Rundingan

Proses rundingan kedamaian dan perbincangan autonomi wilayah selatan Filipina tentunya tidak terhindar daripada berhadapan dengan cabaran dan halangan. Sekalipun seseorang presiden itu benar-benar jujur ingin memberikan autonomi kepada Bangsamoro namun pendiriannya itu tidak semestinya dipersetujui oleh keseluruhan pemimpin dalam kerajaan dan masyarakat Kristian. Ketika era pentadbiran Aquino, meskipun beliau dikatakan benar-benar ingin memberikan status autonomi pentadbiran kepada masyarakat Islam di selatan Filipina, namun timbul persepsi atau tanggapan dalam kalangan kepimpinan tentera Filipina yang beranggapan proses gencatan senjata akan gagal dan *“the Muslims stabbing us in the back again.”*²⁷ Perkara ini hakikatnya sangat ironi kerana sepanjang proses rundingan damai terutamanya di era pentadbiran sebelumnya, Presiden Marcos dan tentera pusat sendiri yang melakukan serangan terhadap masyarakat Islam sehingga mengakibatkan ratusan ribu nyawa manusia terkorban. Tidak kira setinggi apapun risiko yang bakal dihadapi, kedua-dua pihak perlu meneruskan rundingan mengenai perkara tersebut dan kemungkinan risiko yang timbul perlu ditangani secara berhemah. Serangan dan pembunuhan bahkan masih berlaku ketika rundingan masih berjalan pada bulan Jun 1987 apabila beberapa orang ahli Jemaah Tabligh terbunuh dalam satu serangan yang turut melibatkan kematian dua orang jemaah warganegara Malaysia.²⁸ Namun, di beberapa kawasan yang lain seperti Zamboanga, komander-komander tentera tempatan telah bekerjasama dengan pemimpin MNLF.²⁹ Keadaan ini menunjukkan masih ada kerjasama yang baik antara pejuang MNLF dan tentera Filipina di kawasan-kawasan tertentu.

²⁴ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines.

²⁸ FCO 15/5030, Muslim Insurgency in the Philippines.

²⁹ Ibid.

Tambahan lagi, meskipun Presiden Aquino merupakan pemimpin tertinggi yang berkuasa di Filipina, namun dalam konteks pertikaian dengan gerakan pemisah di selatan, pihak ketenteraan Filipina dilihat memiliki pengaruh dan kekuatan yang tersendiri untuk membuat keputusan khususnya melibatkan percaturan yang ditetapkan oleh Nur Misuari.³⁰ Ia boleh dilihat misalnya menerusi pendirian pegawai tertinggi ketenteraan Filipina yang enggan menerima sebarang cadangan MNLF untuk menubuhkan pasukan keselamatan mereka sendiri.³¹ Presiden Aquino tidak hanya perlu berhati-hati dengan sebarang perancangan dalam perundingan bersama MNLF, tetapi juga turut mempertimbangkan faktor-faktor dalaman lain khususnya yang melibatkan penerimaan masyarakat bukan Islam terhadap rundingan damai tersebut. Ia termasuklah kelompok masyarakat atau kumpulan yang kurang bersimpati dengan autonomi masyarakat Islam seperti gereja Katolik, kumpulan tentera yang diketuai oleh Juan Ponce Enrile dan Ramos sendiri yang melihat persoalan umat Islam sebagai satu masalah ketenteraan.³²

Cabaran utama dalam rundingan perdamaian antara kerajaan Filipina dan Bangsamoro yang dipimpin oleh gerakan MNLF ialah pertikaian mengenai takrifan dan status autonomi itu sendiri. Bangsamoro mendesak supaya diberikan autonomi yang lebih besar kepada masyarakat Islam yang meliputi aspek pertahanan, polisi kewangan dan hubungan luar. Namun, kerajaan Filipina semestinya tidak dapat memenuhi kesemua permintaan tersebut terutamanya dalam soal keselamatan serta keperluan kerajaan Filipina meletakkan sebahagian tentera dan polis kerajaan di wilayah autonomi tersebut. Selain itu, perpecahan dalam perjuangan Bangsamoro turut menyumbang kepada cabaran dalam rundingan damai dengan kerajaan Filipina. Perpecahan yang melibatkan beberapa pemimpin tertinggi MNLF sehingga tertubuhnya *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) pada tahun 1977 telah memungkinkan pelbagai risiko dan cabaran di sebalik rundingan antara MNLF yang diketuai Nur Misuari dan pihak kerajaan Filipina.

Perpecahan dalam kalangan masyarakat Islam di Filipina melibatkan tiga kumpulan utama iaitu kumpulan pertama yang diketuai oleh Nur Misuari; kumpulan kedua yang diketuai oleh Hashim Selamat dan gabungan bersama Dimas, Pundato dan Abas serta kumpulan ketiga yang diketuai oleh Ali Dimaporo. Selain itu, terdapat juga kumpulan Muslim yang dipimpin oleh Sultan Rashid Lucman yang mengasaskan *Bangsa Moro Liberation Organization* (BMLO).³³ Sokongan dan bantuan awal yang diberikan oleh pihak Libya dan Mesir kepada Bangsamoro ialah melalui Sultan Lucman sekitar tahun 1960-an.³⁴ Namun, ekoran beberapa isu yang timbul yang melibatkan bantuan kewangan tidak sampai ke Mindanao, peranan Lucman telah diambil alih oleh Nur Misuari. Lucman bagaimanapun meninggal dunia pada tahun 1984 di Arab Saudi dan membawa kepada kemerosotan pengaruh kumpulan dan ahli keluarganya meskipun anaknya Nurudin Alonto Lucman telah mengambil alih peranannya. Dalam pertemuan antara Nurudin Lucman dengan Joan Orendain dan Tony Gatmaitan, beliau menjelaskan perbezaan antara MNLF, MILF dan BMLO tidak lagi penting namun fokusnya ialah bersatu bagi

³⁰ Antara cabaran besar Presiden Aquino dalam fasa awal pentadbirannya ialah cabaran yang datang daripada *Armed Forces of the Philippines* (AFP). Menurut James Putzel, cabaran paling penting yang dihadapi oleh kerajaan Presiden Aquino ialah kewujudan sebuah angkatan tentera yang besar, bertingkat tinggi, berpecah kepada pelbagai puak, bergaji rendah dan bercita-cita politik. Lihat James Putzel, "The Philippines: President Aquino's Four Challenges," *The World Today* 44, no. 8/9 (1988): 155.

³¹ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines.

³² Ibid. Lihat juga misalnya Patricio N. Abinales, *Orthodoxy and History in the Muslim-Mindanao Narrative* (Ateneo de Manila University Press, 2010); Francisco Lara, Jr. & Steven Schoofs (Eds.) *Out of the Shadows: Violent Conflict and the Real Economy of Mindanao* (International Alert, 2013) & Thomas M. McKenna, *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*.

³³ Rashid Lucman dikatakan cuba menguasai MNLF namun tidak berjaya. Beliau akhirnya mengasaskan BMLO bersama-sama dengan Salipada Pendatun. BMLO bagaimanapun tidak pernah diiktiraf oleh OIC. Lihat Cesar Adib Majul, "The Moro Struggle in the Philippines," *Third World Quarterly* 10, no. 2 (1988): 910.

³⁴ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines, The National Archives, 1986.

menentang kerajaan Filipina.³⁵ Walau bagaimanapun, beliau memilih untuk berhati-hati dalam berhadapan dengan Nur Misuari ekoran daripada peristiwa pembunuhan beberapa komander MNLF kerana menentang Sultan Rashid Lucman sebelum itu.

Selain gerakan majoriti tersebut, terdapat juga gerakan pemisahan yang kurang mendapat perhatian umum iaitu percubaan Rueben Canoy, Datuk Bandar Cagayan de Oro dan ahli legislatif Filipina yang ingin menubuhkan Republik Mindanao/Palawan yang merdeka. Dalam tulisannya *Real Autonomy: The Answer to the Mindanao Problem*, beliau menyokong pendekatan autonomi bagi penyelesaian masalah di selatan Filipina namun kemudiannya berubah pendirian apabila mengisytiharkan pemisahan Mindanao daripada Filipina menerusi *Mindanao People's Democratic Movement*. Tindakannya itu telah mengakibatkan beliau akhirnya dipenjara.³⁶ Di peringkat awal, masih tidak jelas sama ada pemimpin-pemimpin Bangsamoro yang berpecah dari Nur Misuari seperti Hashim Selamat (ketua MILF), Dimas Pundato dan Macapanto Abbas akan memberikan sokongan terhadap proses rundingan tersebut dan kemudiannya mematuhi gencatan senjata serta pendudukan mereka.³⁷

Kumpulan dari keluarga Rashid Lucman seperti anaknya Nur Lucman, dilihat kurang memberikan kepercayaan kepada Presiden Aquino ekoran daripada perjanjian antara ayahnya Rashid Lucman dengan Ninoy Aquino, suami kepada Presiden Aquino yang dibunuh oleh musuh politiknya pada tahun 1983. Dalam persetujuan antara Ninoy Aquino dan Rashid Lucman di Arab Saudi sebelum Ninoy Aquino dibunuh, beliau berjanji untuk melaksanakan sepenuhnya Perjanjian Tripoli jika beliau memegang kuasa sebagai presiden Filipina.³⁸ Pada waktu itu, Rashid Lucman juga dikatakan telah dilantik mewakili 19 kesultanan yang terdapat di Mindanao dan Sabah. Dalam ucapan Senator Benigno Aquino di King Abdul Aziz University, Jeddah pada 12 Mei 1981, beliau menjelaskan:

*I therefore would like to propose that the Philippine government return to the original Tripoli Agreement. If the Philippine government will return to the original Tripoli Agreement, then we will make an appeal to our Muslims brothers to come back to the table so that we can discuss our problems rather than shoot it out. If we do not negotiate, my friends, there will be a return to bloodshed and more people will die. But we promised our Muslim brothers that if they will come back to the negotiating table, if they will come back to the Tripoli Agreement, then the entire Christian north will support them in the claim.*³⁹

Ketika berlangsungnya pilihan raya presiden, Corazon Aquino juga berjanji akan menunaikan janji mendiang suaminya sekali gus membolehkan beliau mendapat sokongan daripada keluarga Rashid Lucman.⁴⁰ Isteri Rashid Lucman khususnya Tarhata Alonto berkempen bagi

³⁵ Ibid.

³⁶ Reuben R. Canoy, "Real Autonomy: The Answer to the Mindanao Problem," *Philippine Sociological Review* 27, no. 4 (1979): 295-302. Canoy dipenjarakan kerana peranannya sebagai penyokong utama dalam pemberontakan bersama Kolonel Alexander Noble pada Oktober 1990 yang bertindak sebagai pemimpin Gerakan Kemerdekaan Mindanao. Dalam peristiwa tersebut terdapat kira-kira 200 pegawai dan anggota tentera lain turut ditahan. Lihat William Branigin, "Leader of Rebellion Flown to Manila and Jailed," *The Washington Post*, Oktober 6, 1990, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1990/10/07/leader-of-rebellion-flown-to-manila-and-jailed/d68ea12e-1203-4868-9853-7c4497894403/>

³⁷ Hashim Selamat misalnya mengumumkan bahawa ketidakhadirannya dalam rundingan dengan kerajaan Filipina memberikan gambaran bahawa, beliau tidak komited terhadap perjanjian tersebut. Dalam satu perhimpunan di Bandar Cotabato, kira-kira 20,000 penyokong dan pengikutnya meminta agar MILF diwakili dalam rundingan akan datang yang akan diadakan di bawah naungan OIC. Lihat Majul, "The Moro Struggle in the Philippines," 916.

³⁸ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines.

³⁹ *The Government's Commitment to Mindanao: Policy of the New Government* (Philippines Government, Ogos 20, 1986).

⁴⁰ William L. Chaze, "Corazon Determined to Carry Out Husband's Will," *The New Paper*, Ogos 24, 1988, 12.

pihak Corazon Aquino di wilayah majoriti Muslim. Walau bagaimanapun, setelah Corazon Aquino menang dalam pilihan raya presiden, timbul tanggapan bahawa Aquino tidak akan menunaikan janjinya terhadap masyarakat Islam. Oleh sebab itu, keluarga Rashid Lucman tidak lagi menyuarakan sokongannya terhadap Presiden Aquino melainkan Nur Misuari secara peribadi meminta sokongan kumpulan tersebut untuk sama-sama bersatu dalam rundingan damai dengan kerajaan Aquino.⁴¹ Nur Lucman menyatakan sokongannya terhadap perjuangan pemisahan Nur Misuari namun menolak pendekatan autonomi yang dicadangkan.

Hasil daripada perbincangan awal Nur Misuari dengan Presiden Aquino pada 5 September 1986, Nur Misuari perlu memulakan langkah untuk mengadakan perbincangan dengan pemimpin-pemimpin Islam di Mindanao yang tidak hadir dalam pertemuan dengan Presiden Aquino sebelum itu. Perbincangan dan persefahaman antara pemimpin Islam lain perlu dilakukan sebelum rundingan rasmi bermula dengan pihak kerajaan. Kerajaan Malaysia juga meletakkan harapan supaya perbincangan melibatkan semua “suara” masyarakat Islam di selatan Filipina berbanding jika ia dilakukan secara berasingan.⁴² Prospek rundingan damai untuk mencapai autonomi tersebut hanya akan berhasil jika kesemua kelompok Islam bersatu di bawah satu payung.

Nur Misuari sememangnya memerlukan sokongan semua pemimpin pejuang Islam yang lain memandangkan kekuatan utama beliau banyak bergantung kepada masyarakat Tausug di Kepulauan Sulu manakala MILF yang dipimpin oleh Hashim Selamat banyak mendapat sokongan daripada masyarakat Maguindanao di barat daya Mindanao.⁴³ Walaupun kumpulan pemisah seperti MNLF mendakwa berjuang bagi majoriti populasi, namun hakikatnya ia hanya mewakili kelompok dan kawasan tertentu sahaja.⁴⁴ Seperti Nur Misuari, Hashim Selamat juga mendapat dokongan daripada beberapa jaringan di Iran yang cenderung kepada aliran fundamentalis.⁴⁵ Nur Misuari dikatakan telah menemui kesemua pemimpin tersebut dan mendakwa mendapat persetujuan mereka namun perkara tersebut tidak dapat dipastikan sepenuhnya. Satu persidangan atau kongres khas MNLF juga diadakan pada 3 hingga 5 September 1986 yang antara matlamat adalah mendapatkan persetujuan daripada semua ahli MNLF bagi mengekalkan kedudukan Nur Misuari sebagai ketua gerakan MNLF.⁴⁶ Seperti yang dijangkakan, persetujuan tersebut berlaku dengan mudah tanpa penentangan dan penilaian yang kritikal.

Ekoran daripada sokongan terhadap Nur Misuari yang semakin merosot di awal pentadbiran Presiden Aquino, Nur Misuari kemudiannya telah mengadakan “kempen” bagi mendapatkan semula sokongan terhadapnya. Beliau telah menjelajah ke daerah-daerah masyarakat Islam untuk mengukuhkan kedudukan kepimpinannya sebagai perwakilan Bangsamoro.⁴⁷ Nur Misuari yang berasal dari Jolo, Sulu lebih banyak mendapat sokongan penduduk di Kepulauan Sulu berbanding wilayah masyarakat Islam yang lain seperti Mindanao. Hashim Selamat

⁴¹ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines.

⁴² Ibid.

⁴³ Tatsuya Koyama, “Who Supports the Peace? A Survey of Post-conflict Public Opinion in Maguindanao, the Philippines,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 44, no. 3 (2025): 466. Persoalan legitimasi bagi perjuangan bukan kerajaan seperti MNLF atau MILF adalah sangat signifikan kerana ia menentukan keberhasilan dan kejayaan pelaksanaan “statehood”. Lihat misalnya Sweta Sen, “Rebel Network Theory: The Case of Moro Islamic Liberation Front,” *Conflict Management and Peace Science*, (2024): 3.

⁴⁴ Felix Haass, Caroline A. Hartzell & Martin Ottmann, “Citizens in Peace Processes,” *The Journal of Conflict Resolution* 66, no. 9 (2022): 1549.

⁴⁵ Setelah beliau keluar daripada MNLF dan mengasaskan MILF, beliau menekankan proses Islamisasi dalam masyarakat Islam di selatan Filipina yang merangkumi segenap aspek kehidupan sebagai seorang Muslim. Joseph Chinyong Liow. *Muslim Resistance in Southern Thailand and Southern Philippines: Religion, Ideology, and Politics*. East-West Center Washington, Policy Studies, 2006, 15.

⁴⁶ Perarakan tentera MNLF yang lengkap bersenjata turut dijalankan ketika persidangan tersebut namun ia tidak mendapat sebarang gangguan daripada pihak tentera Filipina. FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines.

⁴⁷ Ibid.

meskipun pada waktu itu telah memimpin organisasi MILF, namun pengaruhnya dalam kerajaan masih kurang mendapat sokongan kerana keenggannya bertoleransi atas beberapa perkara dalam rundingan damai. Tambahan lagi, pada tahun yang sama permulaan pentadbiran Aquino, beliau dan MILF telah dituduh bertanggungjawab ke atas peristiwa pengeboman Gereja Katolik di Lanao del Norte.⁴⁸ Dalam kejadian tersebut, seramai 10 orang telah terbunuh manakala ramai individu yang mengalami kecederaan. Namun, penglibatan Hashim Selamat dalam peristiwa pengeboman gereja tersebut tidak dapat disahkan kerana tiada motif yang kukuh dapat mengaitkan beliau dalam kejadian tersebut.

Proses Rundingan Damai dan Wilayah Autonomi

Terdapat beberapa proses utama yang perlu dilalui oleh kedua-dua pihak iaitu kerajaan Filipina dan MNLF bagi merealisasikan kewujudan wilayah autonomi. Langkah pertama yang dilakukan oleh Presiden Aquino ialah dengan mengumumkan proklamasi atau pengisytiharan polisi negara untuk melaksanakan pembaharuan atau reformasi yang seperti mana yang dituntut oleh rakyat, bagi membolehkan penggunaan Perlembagaan Sementara (*Provisional Constitution*).⁴⁹ Selanjutnya, Presiden Filipina perlu menubuhkan *Regional Consultative Commission* yang membantu Kongres Filipina dalam merangka draf Akta Organik (*Organic Act*).⁵⁰ RCC yang ditubuhkan pada tahun 1986 telah bersidang untuk membantu pihak Kongres merangka Akta Organik. Ketiganya ialah Kongres hendaklah menggubal akta atau piagam organik.⁵¹ Seterusnya ialah penduduk di kawasan yang terlibat akan diminta untuk mengundi dalam plebisit. Wilayah, bandar atau kawasan yang mendapat undi yang memberangsangkan akan dimasukkan ke dalam wilayah autonomi tersebut. Namun, rundingan awal perlu dilaksanakan terlebih dahulu bagi mendapatkan persefahaman tentang hala tuju rundingan damai dan perkara-perkara asas mengenai konsep wilayah autonomi.

Proses penyelesaian dan rundingan dalam tempoh ini masih diketuai oleh Nur Misuari selaku pemimpin tertinggi dalam MNLF. Meskipun beliau tidaklah mewakili keseluruhan penduduk Islam di selatan Filipina kerana terdapat gerakan pejuang muslim yang lain seperti MILF, namun beliau masih diberikan kepercayaan oleh kerajaan Aquino dan OIC untuk mewakili masyarakat Islam dalam rundingan damai tersebut. Beliau bahkan diberikan kebebasan sepenuhnya untuk menentukan terma-terma dan kandungan dalam perjanjian autonomi menerusi perbincangan beliau dengan pemimpin dan pejuang Bangsamoro lain. Kedua-dua pihak perlu menghantar wakil mereka dalam sesi rundingan damai dan perbincangan autonomi tersebut dengan kerajaan Filipina menghantar Mejar Jeneral Magno dan Agapito Aquino.

Terdahulu, kerajaan Filipina juga bercadang untuk memanggil Macapantan Abas, ahli MNLF yang menggelarkan dirinya sebagai “Pengerusi Politik & Hubungan Luar MNLF” untuk menjadi perunding atau orang tengah dalam rundingan antara kerajaan Filipina dan MNLF.⁵² Macapantan sebelum itu telah melarikan diri ke Malaysia. Peranan tersebut akhirnya tidak direalisasikan kerana khuatir ia akan menimbulkan masalah dengan para pengikut Nur Misuari dan pemimpin MNLF yang lain. Mereka menyifatkan Abas sebagai “*pseudo-muslim leader, opportunist and stooge*” kepada Presiden Marcos bagi memusnahkan harapan dan matlamat gerakan kemerdekaan Bangsamoro.⁵³ Agapito Aquino dan Bert Gonzales sebelum itu telah mengadakan pertemuan dengan Nur Misuari dan menandatangani perjanjian untuk

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Philippines, Proclamation No. 3, s. 1986, “Declaring National Policy to Implement the Reforms Mandated by the People, Adopting a Provisional Constitution,” March 25, 1986.

⁵⁰ *Primer on the Mindanao Peace Talk* (Philippines Government, Mei 1987), 6.

⁵¹ Philippines. Republic Act No. 6734. An Act Providing for an Organic Act for the Autonomous Region in Muslim Mindanao. (1989).

⁵² FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines.

⁵³ Ibid.

menubuhkan sekretariat di peringkat nasional bagi memudahkan proses rundingan damai. Sekretariat tersebut dicadangkan berpusat di Davao City. Antara yang menjadi kebimbangan di peringkat awal sebelum rundingan berlangsung ialah berhubung proses gencatan senjata. Hal ini kerana, jika rundingan gencatan senjata tidak dilakukan dengan segera, terdapat kemungkinan yang tinggi untuk bersambung semula pertempuran dengan MNLF.⁵⁴ Dalam rundingan pada 6 September 1986, panel kerajaan mencadangkan supaya diadakan gencatan senjata segera selama 30 hari.⁵⁵

Pada peringkat awal, negara Indonesia difikirkan sebagai lokasi yang sesuai untuk rundingan damai dan autonomi itu dijalankan. Indonesia juga menyatakan kesediannya untuk membantu menguruskan proses rundingan tersebut sekiranya diminta oleh pihak OIC. Perkembangan rundingan turut dimaklumkan kepada pihak OIC termasuklah pendirian-pendirian rasmi kerajaan Filipina.⁵⁶ MNLF pada peringkat awal menolak rundingan yang menjadikan Perlembagaan Filipina sebagai sandaran atau asas utama perbincangan autonomi dengan alasan mereka tidak terlibat dalam proses perangkaan perlembagaan tersebut dan ratifikasinya.⁵⁷ Filipina bagaimanapun berdiri teguh dengan pendirian bahawa konflik di selatan Filipina melibatkan warganegara Republik Filipina, justeru mereka wajib menghormati dan mematuhi perlembagaan Filipina. Kerajaan Filipina menegaskan bahawa proses rundingan hanya boleh berlaku dalam konteks kedaulatan dan integriti wilayah Filipina, justeru apa-apa perjanjian mestilah selari dengan Perlembagaan Filipina. Sekalipun sesuatu perkara itu melibatkan isu atau persoalan yang praktikal, ia perlulah sejajar dengan perlembagaan, jika tidak, ia dengan sendirinya akan terbatal secara automatik. Perkara tersebut adalah munasabah dan turut disokong oleh OIC sendiri. Meskipun perkara itu tidak dipersetujui MNLF, namun majoriti masyarakat Islam memperakui perlembagaan tersebut. Misalnya di Sulu, 95 peratus daripada mereka yang membuang undi dalam plebisit, mengundi untuk mendapatkan kelulusan Perlembagaan.⁵⁸

Selanjutnya, penubuhan *Bangsamoro Autonomous Region* adalah melalui mandat Kongres Filipina berdasarkan peruntukan dalam Perlembagaan Filipina.⁵⁹ Jika keputusan undian di semua kawasan telah dicapai, maka sidang kongres akan dijalankan pada bulan Julai 1987. Perbincangan antara panel perunding kerajaan dan MNLF pada peringkat awal berhadapan kebuntuan apabila kedua-dua pihak untuk mencapai kompromi berkaitan had wilayah autonomi, keperluan membuat pungutan suara dan proses penurunan kuasa. Antara yang menjadi fokus utama perbincangan antara pihak kerajaan dengan MNLF berhubung isu autonomi ialah tentang definisi wilayah "*Muslim Mindanao*" yang digunakan dalam perlembagaan Filipina. Terdapat beberapa pilihan takrifan bagi wilayah tersebut iaitu:

- a) Meliputi lima wilayah iaitu Lanao del Sur, Sulu, Maguindanao, Tawi-Tawi dan Palawan yang merupakan kawasan majoriti masyarakat Islam
- b) Sepuluh kawasan di dua wilayah autonomi sedia ada iaitu di wilayah IX dan XII⁶⁰
- c) Keseluruhan Mindanao dan Palawan

⁵⁴ FCO 15/4724, Threat of Terrorism in the Philippines, The National Archives, 1986.

⁵⁵ FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines.

⁵⁶ FCO 15/5030, Muslim Insurgency in the Philippines.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ *Primer on the Mindanao Peace Talk*, 3.

⁵⁹ Pada tahun 1987, Perlembagaan Filipina yang baharu telah diluluskan melalui pungutan suara pada Januari 1987. Perlembagaan baharu tersebut adalah pembaharuan berdasarkan Perlembagaan 1935. Lihat Putzel, "The Philippines: President Aquino's Four Challenges," 155.

⁶⁰ Wilayah IX merangkumi Zamboanga del Norte, Zamboanga del Sur, Basilan, Sulu dan Tawi-Tawi manakala Wilayah XII merangkumi Lanao del Norte, Lanao del Sur, North Cotabato, Sultan Kudarat dan Maguindanao. Wilayah autonomi boleh diperluaskan kepada dua wilayah tersebut serta dengan tambahan tiga wilayah lain iaitu Davao del Sur, South Cotabato dan Palawan jika mendapat plebisit atau undian majoriti penduduk di kawasan tersebut.

d) 13 wilayah yang termaktub di dalam Perjanjian Tripoli 1976

Panel perunding kerajaan memilih dan menyokong pilihan yang terakhir iaitu wilayah yang disepakati dalam Perjanjian Tripoli berdasarkan perbincangan dalam Suruhanjaya Perlembagaan Filipina.⁶¹ Meskipun persetujuan mengenai had wilayah berjaya dicapai, isu selanjutnya yang timbul adalah berhubung perwakilan daripada kelompok kaum, etnik, agama dan masyarakat daripada wilayah tersebut. MNLF sebaliknya mencadangkan penubuhan “*Bangsamoro Autonomous Region*” yang merangkumi kesemua 23 kawasan di Mindanao, Basilan, Sulu, Tawi-Tawi dan Palawan.⁶² Wilayah autonomi tersebut juga dicadangkan untuk ditadbir oleh kerajaan wilayah dengan angkatan tentera yang tersendiri merangkumi 60,000 tentera untuk permulaan, yang beroperasi di luar kawalan *New Armed Forces of the Philippines*. Turut dicadangkan supaya 85% daripada keanggotaan tentera tersebut datang daripada MNLF.⁶³ Lebih utama lagi, dituntut juga agar kerajaan autonomi tersebut melaksanakan kuasa yang luas meliputi sistem percukaian, kawasan ke atas sumber asli wilayah dan sistem ekonominya serta sistem pendidikan. Bagi menyelesaikan isu tersebut, 10 wilayah lagi adalah tertakluk kepada proses konsultasi secara demokratik bagi mendapatkan pandangan penduduk di kawasan tersebut:

*The Provisional Government still conduct democratic consultations to determine the wishes of the people. The President of the Philippines shall recommend to Congress the formulation of an organic act for these ten provinces based on the recommendation of the said Provisional Autonomous Government acting as a Regional Consultative Commission.*⁶⁴

Peringkat seterusnya dalam proses rundingan autonomi wilayah ialah apabila berlangsungnya kenyataan bersama yang dikeluarkan oleh panel perunding kerajaan dan MNLF pada 3 Januari 1987 di Jeddah, Arab Saudi.⁶⁵ Kenyataan bersama tersebut ditandatangani oleh Pengerusi MNLF, Nur Misuari dan Aquilino Pimenter, Pengerusi Panel Perunding Kerajaan Filipina dan disaksikan oleh Setiausaha Agung OIC, Syed Shariffuddin Pirzada. Kenyataan bersama tersebut menjelaskan:

*“The two panels agreed to continue discussion of the proposal for the grant of full autonomy to Mindanao, Basilan, Sulu, Tawi-Tawi and Palawan subject to democratic processes. In the meantime, the MNLF proposes that President Corazon C. Aquino will issue an executive order suspending pertinent provisions of the draft constitution on the grant of autonomy to Muslim Mindanao in the scheduled plebiscite on February 2, 1987, to allow the MNLF to undertake democratic consultations with the people of Mindanao and its islands, and that the Philippine panel shall present this proposal to President Aquino for her approval.”*⁶⁶

MNLF berpendirian bahawa “Jeddah Accord” tersebut bermaksud kerajaan Filipina telah memberikan autonomi kepada 23 wilayah yang dipersetujui, manakala menurut Emmanuel Pelaez yang mewakili kerajaan Filipina, kenyataan bersama tersebut bermaksud perbincangan mengenai autonomi yang masih berjalan.⁶⁷ MNLF selanjutnya menuntut pembentukan

⁶¹ FCO 15/5030, Muslim Insurgency in the Philippines.

⁶² Carolina G. Hernandez, “The Philippines in 1987: Challenges of Redemocratization,” *Asian Survey* 28, no. 2 (1988): 236.

⁶³ *Primer on the Mindanao Peace Talk*, 2.

⁶⁴ *Ibid.*, 5.

⁶⁵ FCO 15/5030, Muslim Insurgency in the Philippines.

⁶⁶ *Primer on the Mindanao Peace Talk*, 3-4.

⁶⁷ FCO 15/5030, Muslim Insurgency in the Philippines.

kerajaan sementara diterajui oleh Ketua Menteri dengan dibantu oleh tiga orang timbalan yang melaksanakan kuasa eksekutif dan legislatif ke atas wilayah autonomi tersebut selama tiga hingga lima tahun.⁶⁸ Dalam tempoh tersebut, tiada badan perundangan atau pilihan raya bagi mana-mana jawatan. Kerajaan Filipina sebaliknya mencadangkan pembentukan Majlis Kerajaan Sementara (*Provisional Autonomous Council*) yang membolehkan kepimpinan MNLF dan perwakilan daripada kumpulan lain untuk mentadbir wilayah autonomi tersebut.⁶⁹ Majlis tersebut memiliki kuasa pentadbiran, perancangan dan pelaksanaan program pembangunan di wilayah autonomi. Selain itu, Majlis tersebut juga berperanan untuk melaksanakan fungsi *Regional Consultative Commission* bagi membantu Kongres merangka draf piagam autonomi.

Pada tahun 1987, perundingan yang serius dan intensif berlangsung selama tiga bulan sehingga bulan Mei, namun kedua-dua pihak berhadapan dengan situasi buntu apabila tiada kata sepakat tentang beberapa isu seperti penubuhan kerajaan sementara, kaedah pemindahan kuasa dan proses perlembagaan. MNLF misalnya terus mendesak agar dilaksanakan segera wilayah autonomi yang melibatkan 13 wilayah yang termaktub dalam Perjanjian Tripoli tanpa dilakukan plebisit (undian) ke atas penduduk di kawasan tersebut. Perkara tersebut ditentang oleh kerajaan Filipina ditambah lagi dengan cadangan penurunan atau pemindahan kuasa MNLF yang dianggap menyamai “pemisahan” berbanding “autonomi”.⁷⁰ Kerajaan Filipina menawarkan penggabungan dua wilayah autonomi sedia ada yang meliputi sepuluh wilayah dalam Region IX dan XII menerusi pentadbiran interim. Tawaran tersebut akan meningkatkan kuasa pentadbiran autonomi dan mengekalkan dua majlis wilayah yang sedia ada. Bagi cadangan tersebut, tiada plebisit (undian) yang perlu dilaksanakan dan ia boleh dilaksanakan serta merta menerusi perintah eksekutif (*executive order*). Oleh kerana MNLF bertegas ingin melibatkan keseluruhan 13 wilayah dalam Perjanjian Tripoli, maka tiada kata muktamad dapat dicapai antara kedua-dua pihak.

Oleh yang demikian, kedua-dua pihak bersetuju untuk menggantungkan perundingan buat sementara waktu bagi membolehkan mereka mendapatkan konsultasi secara berasingan dengan OIC, selaku organisasi yang bertanggungjawab membantu kerajaan Filipina dan MNLF menyelesaikan konflik di selatan tersebut. Ahli Jawatankuasa Khas OIC berhubung isu di selatan Filipina tersebut kemudiannya mengadakan perbincangan pada 25 dan 26 Julai 1987. Ia melibatkan negara Arab Saudi, Libya, Senegal, Somalia, panel perunding kerajaan Filipina dan MNLF. Memandang tiada kumpulan Moro lain yang dilantik menjadi pemerhati dalam OIC, maka tiada wakil dari kumpulan lain yang hadir. Dalam perbincangan tersebut, Nur Misuari mendesak supaya Presiden Aquino segera memberikan status autonomi seperti mana dalam Perjanjian Tripoli, sebelum pembukaan Kongres baharu iaitu pada 27 Julai 1987.⁷¹ Wakil kerajaan Filipina, Vicente Jayme bagaimanapun tidak dapat membuat keputusan tentang perkara tersebut kerana ia berada di luar bidang kuasanya. Bagi mengelakkan keadaan yang tidak diinginkan, OIC mengingatkan kedua-dua pihak supaya mematuhi gencatan senjata di selatan Filipina dan mengelakkan daripada melakukan sebarang keganasan. Ia penting agar proses rundingan dapat diteruskan meskipun berhadapan dengan kesulitan. Wakil kerajaan Filipina berjanji akan terus berkomunikasi dengan MNLF untuk mencari penyelesaian yang adil dan muktamad. Nur Misuari yang mewakili MNLF pula memaklumkan kepada Setiausaha Agung OIC, Syed Sharifuddin Pirzada bahawa beliau telah mengarahkan para komander tenteranya untuk terus mematuhi gencatan senjata di selatan Filipina.⁷² Perkara tersebut amat signifikan memandangkan telah berlaku beberapa siri keganasan dan pertempuran yang

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ *Primer on the Mindanao Peace Talk*, 7.

⁷⁰ FCO 15/5030, Muslim Insurgency in the Philippines.

⁷¹ FCO 15/5030, Muslim Insurgency in the Philippines.

⁷² Ibid.

melibatkan MNLF dan pihak tentera kerajaan Filipina di Zamboanga del Norte pada bulan Julai 1987. MNLF juga dikatakan menerima penghantaran senjata utama dalam tempoh tersebut.⁷³

Meskipun proses rundingan berhadapan dengan kesulitan, namun kerajaan Aquino masih terus optimis dan proaktif untuk melaksanakan langkah-langkah yang perlu bagi proses merealisasikan wilayah autonomi tersebut. Ketika rundingan ditangguhkan buat seketika, Kongres Filipina yang baru dilantik masih bertanggungjawab untuk melaksanakan peruntukan autonomi di bawah Perlembagaan. Presiden Aquino pula bertanggungjawab membentuk jawatankuasa perundingan wilayah, manakala Kongres Filipina perlu meluluskan akta organik dalam tempoh 18 bulan. Selepas itu, proses plebisit atau undian oleh penduduk yang terlibat dalam wilayah autonomi akan dijalankan.⁷⁴ Pada akhir tahun 1987, Aquino menubuhkan Suruhanjaya Perundingan Wilayah (*Regional Consultative Commission, RCC*) dalam usaha untuk mengekalkan dialog antara kerajaan dan kumpulan pemisah sebagai persediaan kepada penggubalan undang-undang autonomi untuk Mindanao seperti yang ditetapkan dalam perlembagaan. Walaupun RCC telah ditubuhkan, kebanyakan dialog antara kerajaan dan MNLF tetap berlangsung secara bersemuka dan satu lawan satu.⁷⁵

Hasil usaha keras kedua-dua pihak, kerajaan Filipina di bawah pentadbiran Presiden Aquino dan MNLF di bawah Nur Misuari, pada Ogos 1989, kerajaan Filipina telah meluluskan Akta Republik 6734 yang mewujudkan Wilayah Autonomi Muslim Mindanao (ARMM).⁷⁶ Ia diumumkan secara rasmi pada tahun 1990 dan menjadi permulaan kepada pentadbiran kerajaan autonomi bagi masyarakat Islam di selatan Filipina. Kerajaan Filipina telah memberi kuasa kepada ARMM untuk menggalakkan pelaburan asing bagi tujuan pertumbuhan dan pembangunan dan pelbagai fungsi pentadbiran yang lain. Rundingan awal antara kerajaan Filipina di bawah kepimpinan Corazon Aquino dan MNLF antara tahun 1986–1987 bukan sekadar menjadi langkah awal pembinaan hubungan baharu bagi kedua-dua pihak, tetapi berfungsi sebagai pemangkin penting kepada proses penginstitusian Wilayah Autonomi di Mindanao Muslim (ARMM). Analisis ini menunjukkan bahawa ia telah menetapkan parameter asas, baik dari segi konseptual mahupun prosedural yang menjadi landasan kepada pengaturan autonomi seterusnya. Selepas Revolusi Kuasa Rakyat, kesediaan pentadbiran Aquino untuk berunding dengan MNLF menandakan peralihan daripada pendekatan ketenteraan sebelum ini, sekali gus menginstitusikan dialog sebagai kaedah utama penyelesaian konflik. Perubahan ini bukan sahaja mengabsahkan tuntutan Moro dalam wacana politik nasional, malah mewujudkan keadaan yang membolehkan autonomi diformalisasikan dalam proses perlembagaan dan perundangan berikutnya.

Dalam masa yang sama, kerajaan Aquino terus komited dalam pelbagai program pembangunan sosioekonomi di selatan Filipina, kerana beliau beranggapan langkah mempercepatkan pembangunan di wilayah tersebut menjadi kunci atau komponen utama kepada keamanan dan penyelesaian konflik di selatan. Usaha untuk memperbaiki kedudukan dan status politik

⁷³ Ibid. Dilaporkan juga bahawa MILF mempunyai 10,600 pejuang yang akan bergabung dengan MNLF sekiranya pihak tentera menyerang MNLF atau sekiranya tercapai satu perjanjian antara Hashim Selamat dan Misuari. Lihat Majul, "The Moro Struggle in the Philippines," 921.

⁷⁴ Hanya empat daripada 13 wilayah dalam Perjanjian Tripoli yang merupakan majoriti Muslim, memutuskan untuk menyertai wilayah autonomi. Keadaan ini menyebabkan MNLF kembali mengangkat senjata buat seketika kerana menuduh kerajaan Filipina melanggar Perjanjian Tripoli. Salvatore Schiavo-Campo & Mary Judd, "The Mindanao Conflict in the Philippines: Roots, Costs, and Potential Peace Dividend," *Social Development Papers, Conflict Prevention & Reconstruction*, no. 24 (2005): 2.

⁷⁵ Alan R. Luga, "Muslim Insurgency in Mindanao, Philippines" (Tesis Sarjana, *Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College*, 2002), 68.

⁷⁶ Seksyen 15 hingga 22, Artikel X, Perlembagaan Filipina 1987. Rujuk Official Gazette. 1987. "The Constitution of the Republic of the Philippines." Official Gazette of the Republic of the Philippines. 1987. <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>. Lihat juga Philippines. Republic Act No. 6734. An Act Providing for an Organic Act for the Autonomous Region in Muslim Mindanao. 1989.

masyarakat Islam di era Aquino tidak terhad kepada isu autonomi semata-mata, tetapi juga turut diperluaskan dalam aspek pentadbiran dan ekonomi yang lain termasuklah melantik lebih ramai orang Islam ke dalam jawatan-jawatan penting pentadbiran kerajaan di peringkat nasional.⁷⁷ Selain itu, pembukaan kilang perindustrian, pertubuhan komersil besar dan syarikat pertanian di kawasan tradisional Muslim diteruskan dengan implementasi program tindakan afirmatif, termasuklah pengambilan pekerja Islam yang berpadanan dengan kawasan yang diduduki oleh majoriti masyarakat Islam.⁷⁸ Di samping itu, tanah tradisional (*ancestral domain*) penduduk Islam diagihkan kepada penduduk Islam yang tidak mempunyai tanah bagi memenuhi kerangka program reformasi tanah yang dirancang di bawah pentadbiran Presiden Aquino.⁷⁹ Pelaksanaan polisi ini menjadi sebahagian daripada dasar yang lebih luas untuk menangani isu pemilikan tanah dalam kalangan masyarakat Islam.

Perkembangan rundingan damai di wilayah selatan Filipina memperlihatkan perkembangan yang progresif ketika era pentadbiran Presiden Aquino berbanding tahun-tahun sebelumnya. Semangat dan polisi yang sama turut diteruskan ketika era pentadbiran Benigno Aquino III sehingga membolehkan terlaksananya wilayah autonomi yang lebih berkesan di bawah pentadbiran penggantinya iaitu Presiden Rodrigo Duterte. Perkembangan progresif di selatan Filipina dalam rundingan damai dan pembentukan wilayah autonomi jelas mendepani konflik yang serupa di negara jirannya iaitu selatan Thailand. Meskipun berhadapan dengan konflik yang sama iaitu gerakan pemisahan oleh masyarakat Islam untuk mendapatkan kemerdekaan berasingan daripada kerajaan pusat Thailand, namun perkembangan rundingan damai di selatan Thailand berada pada situasi “*deadlock*” atau jalan buntu. Ia berikutan daripada pemerintah Thailand yang menolak idea pemisahan dan lebih berwaspada dengan istilah “autonomi”. Autonomi dianggap sebagai satu ancaman kepada kedaulatan dan kesatuan nasional khususnya bagi kalangan birokrat yang tidak mengiktiraf perbezaan wilayah, etnik dan kebudayaan.⁸⁰ Autonomi juga dibimbangi menjadi batu loncatan kepada pemisahan penuh justeru ditolak oleh golongan nasionalis.⁸¹ Keadaan ketidakpercayaan (*trust deficit*) dan kurangnya kesatuan dalam kalangan pejuang pemisah turut merumitkan lagi penyelesaian konflik di wilayah tersebut.

Kesimpulan

Kesimpulannya, Presiden Aquino tidak mengambil masa yang lama untuk memulakan kembali rundingan dengan MNLF. Beliau menetapkan hala tuju yang jelas dalam rundingan damai tersebut dengan menjadikan penyelesaian autonomi sebagai sasaran utama. Meskipun di peringkat awal rundingan kedua-dua pihak bersetuju untuk tidak menjadikan Perjanjian Tripoli sebagai permulaan perbincangan, namun setelah melalui beberapa fasa rundingan, Perjanjian Tripoli kemudiannya turut dirujuk sebagai asas untuk mencari penyelesaian. Peranan proaktif pelbagai pihak dalam memastikan kelancaran proses rundingan damai dan perbincangan mengenai wilayah autonomi telah membolehkan proses tersebut berjalan lancar meskipun beberapa kali berhadapan dengan situasi “*stalemate*” dan tindakan mengangkat senjata oleh pejuang pemisah. Peranan aktif OIC dan negara anggotanya sebagai pengantara dan juru damai antara kerajaan pusat Filipina dan MNLF adalah sangat signifikan terutamanya apabila kedua-dua pihak tidak berjaya mencapai kata sepakat tentang sesuatu perkara.

⁷⁷ FCO 15/5030, Muslim Insurgency in the Philippines.

⁷⁸ *The Government's Commitment to Mindanao: Policy of the New Government.*

⁷⁹ *The Government's Commitment to Mindanao: Policy of the New Government.*

⁸⁰ Duncan McCargo, “Southern Thailand: The Trouble with Autonomy” dalam Michelle Ann Miller (Ed.), *Autonomy and Armed Separatism in South and Southeast Asia* (ISEAS Publishing, 2012), 220.

⁸¹ Paul Chambers, Srisompob Jitpiromsri & Napisa Waitoolkiat, “Conflict in the Deep South of Thailand: Never-ending Stalemate?” *Asian International Studies Review* 20, Special Issue (2019): 1-23.

Kejujuran dan kematangan Presiden Aquino dalam mengadakan rundingan tersebut telah memberikan keyakinan baharu kepada Nur Misuari yang mengetuai MNLF untuk menyetujui rancangan autonomi berbanding kemerdekaan penuh. Meskipun berhadapan dengan pelbagai halangan dan kesukaran sepanjang proses rundingan, perbincangan sejak tahun 1986 menjadi asas dan titik tolak terpenting kepada kejayaan kelulusan Akta Republik 6734 yang mewujudkan Wilayah Autonomi Muslim Mindanao (ARMM). Kerajaan Filipina di bawah pentadbiran Presiden Aquino dilihat terus komited memperbaiki nasib masyarakat Islam di selatan Filipina termasuklah meningkatkan lagi penyertaan pemimpin Islam dalam pentadbiran pusat kerajaan Filipina serta pembangunan sosioekonomi masyarakat Islam. Komitmen Presiden Aquino tersebut berterusan sehingga di akhir pentadbirannya pada tahun 1992.

Jelasnya, kajian konflik dan tadbir urus pasca-authoritarian ini menunjukkan rundingan pada peringkat awal dalam rejim peralihan telah membentuk trajektori institusi jangka panjang, khususnya dalam konteks konflik etno-agama. Dalam konteks ini, fasa rundingan awal tersebut merupakan satu tempoh kritikal di mana visi kedaulatan dan penentuan nasib sendiri mula diselaraskan secara sistematik dalam kerangka politik formal. Secara keseluruhannya, kajian ini mengukuhkan hujah bahawa rundingan awal perlu diposisikan semula daripada pinggiran kepada pusat dalam penjelasan mengenai pembentukan institusi wilayah autonomi Bangsamoro. Kajian ini menyumbang kepada pemahaman yang lebih bernuansa tentang autonomi sebagai proses beransur-ansur dan bergantung kepada laluan (*path-dependent*) yang dibentuk oleh fasa awal dialog dalam konteks politik peralihan, bukannya oleh satu tindakan perundangan tunggal semata-mata. Walaupun isu-isu utama pertikaian tidak diselesaikan sepenuhnya pada ketika itu, namun perdebatan ini telah membentuk parameter dasar dalam fasa rundingan berikutnya.

Penghargaan

Artikel ini adalah sebahagian daripada penyelidikan yang dijalankan di bawah Geran Jangka Pendek (No. Projek: 304/PJJAUH/6315766) daripada Universiti Sains Malaysia.

Rujukan

Abinales, Patricio N. *Making Mindanao: Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine Nation-State*. Ateneo De Manila University Press, 2001.

Abinales, Patricio N. *Orthodoxy and History in the Muslim-Mindanao Narrative*. Ateneo de Manila University Press, 2010.

Barter, Shane J. "Territorial Autonomy Across Asia," *Asia Policy* 19, no. 4 (2024): 177-205. <https://www.jstor.org/stable/27345690>.

Branigin, W. "Leader of Rebellion Flown to Manila and Jailed," *The Washington Post*, Oktober 6, 1990, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1990/10/07/leader-of-rebellion-flown-to-manila-and-jailed/d68ea12e-1203-4868-9853-7c4497894403/>

Canoy, Reuben R. "Real Autonomy: The Answer to the Mindanao Problem," *Philippine Sociological Review* 27, no. 4 (1979): 295-302.

Cruz, Frances A. dan Casanova, Rocío O. "A Century of Media Representations of Muslim and Chinese Minorities in the Philippines (1870s–1970s)," *Southeast Asian Studies* 13, no. 3 (2024): 547-583. doi: 10.20495/seas.13.3_547.

Isu Autonomi Masyarakat Islam di Selatan Filipina: Rundingan Awal di Zaman Presiden Corazon Aquino
Cabanes Ragandang, Primitivo III, & Sukanya Podder, "Youth Inclusion in Peace Processes: The Case of the Bangsamoro Transition Authority in Mindanao, Philippines," *Conflict, Security & Development* 22, no. 6 (2022): 609-628. doi:10.1080/14678802.2022.2151201.

Chambers, Paul, Srisompob Jitpiromsri & Napisa Waitoolkiat, "Conflict in the Deep South of Thailand: Never-ending Stalemate?" *Asian International Studies Review* 20, Special Issue (2019): 1-23. doi:10.1163/2667078X-02001001.

Chaze, William L. "Corazon Determined to Carry Out Husband's Will," *The New Paper*, Ogos 24, 1988.

Coo, Rossmia Alonto, "Autonomy or Independence: Solution to the Moro Problem of the Philippines". Tesis Sarjana, Kulliyah of Islamic Revealed Knowledge & Human Sciences, International Islamic University Malaysia, 2002.

FCO 15/4692, Muslim insurgency in the Philippines, The National Archives, 1986.

FCO 15/4724, Threat of Terrorism in the Philippines, The National Archives, 1986.

FCO 15/5030, Muslim Insurgency in the Philippines, The National Archives, 1987.

Hernandez, Carolina G. "The Philippines in 1987: Challenges of Redemocratization," *Asian Survey* 28, no. 2 (1988): 229-241. doi: 10.2307/2644824.

Haass, Felix, Caroline A. Hartzell & Martin Ottmann, M. "Citizens in Peace Processes," *The Journal of Conflict Resolution* 66, no. 9 (2022): 1547–1561. doi: 10.1177/00220027221089691.

Jopson, Teresa L. "Moro Women's Participation and Legitimation in the Bangsamoro Peace Process," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 42, no. 2 (2023): 143-167. doi: 10.1177/18681034231178327

Kovacs, Mimmi S., Höglund, K & Jimenez, M. "Autonomous Peace? The Bangsamoro Region in the Philippines Beyond the 2014 Agreement," *Journal of Peacebuilding & Development* 16, no. 1 (2021): 55-69. doi: 10.1177/1542316620987556.

Koyama, T. "Who Supports the Peace? A Survey of Post-conflict Public Opinion in Maguindanao, the Philippines," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 44, no. 3 (2025): 461-485. doi: 10.1177/18681034251334818.

Liow, Joseph Chinyong. *Muslim Resistance in Southern Thailand and Southern Philippines: Religion, Ideology, and Politics*. East-West Center Washington, Policy Studies, 2006.

Lara, Jr. F. & Steven Schoofs (Eds.) *Out of the Shadows: Violent Conflict and the Real Economy of Mindanao*. International Alert, 2013.

Luga, Alan R. "Muslim Insurgency in Mindanao, Philippines," Tesis Sarjana, *Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College*, 2002.

Lingga, Abhoud Syed M. "Muslim Minority in the Philippines". Kertas Kerja dalam Pembentangan SEACSN Conference 2004: *Issues and Challenges for Peace and Conflict Resolution in Southeast Asia*, Shangri-La Hotel, Penang, Malaysia, Januari 12-15, 2004.

McKenna, Thomas M. *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*. University of California Press, 1998.

McCargo, Duncan. "Southern Thailand: The Trouble with Autonomy" dalam Michelle Ann Miller (Ed.), *Autonomy and Armed Separatism in South and Southeast Asia*. ISEAS Publishing, 2012.

Majul, Cesar Adib. "The Moro Struggle in the Philippines," *Third World Quarterly* 10, no. 2 (1988): 897-922.

Noble, Lela Garner. "The Moro National Liberation Front in the Philippines," *Pacific Affairs* 49, no. 3 (1976): 405-424.

Official Gazette. 1987. "The Constitution of the Republic of the Philippines." Official Gazette of the Republic of the Philippines. 1987. <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>.

Philippines. Republic Act No. 6734. An Act Providing for an Organic Act for the Autonomous Region in Muslim Mindanao. 1989.

Philippines. Proclamation No. 3, s. 1986. "Declaring National Policy to Implement the Reforms Mandated by the People, Adopting a Provisional Constitution." March 25, 1986.

Putzel, J. "The Philippines: President Aquino's Four Challenges," *The World Today* 44, no. 8/9 (1988): 155-158.

Primer on the Mindanao Peace Talk. Philippines Government, Mei 1987.

Rasheed, Zainul Abidin. "Corazon: Harapan Filipina," *Berita Harian*, Julai 9, 1986.

Rosenberg, David A. "The Philippines: Aquino's First Year," *Current History* 86, no. 519 (1987): 160-186.

Severino, Rodolfo C. *Where in the World is the Philippines? Debating Its National Territory*. Institute of Southeast Asian Studies, 2011.

Schiavo-Campo, Salvatore & Judd, Mary. "The Mindanao Conflict in the Philippines: Roots, Costs, and Potential Peace Dividend," *Social Development Papers, Conflict Prevention & Reconstruction*, no. 24 (2005): 1-13.

Sen, S. "Rebel Network Theory: The Case of Moro Islamic Liberation Front," *Conflict Management and Peace Science*, (2024): 735-754. doi: 10.1177/07388942231222213.

Salomon, Elgin Glenn, & Karlo Mikhail Mongay, "Competing Nationalisms, Tactical Alliances: The Communist Party of the Philippines' Stance on the Bangsamoro Struggle During the Anti-Marcos Resistance," *The Global Sixties: An Interdisciplinary Journal* 17, no. 1 (2024): 1-30. doi:10.1080/27708888.2024.2319884.

Teehankee, Julio C. "Post-conflict Party-Building in Southern Philippines: The Promise and Perils of Institutional Re-engineering in the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao," *Policy Studies* (2025): 1-27. doi:10.1080/01442872.2025.2511171.

Isu Autonomi Masyarakat Islam di Selatan Filipina: Rundingan Awal di Zaman Presiden Corazon Aquino
The Government's Commitment to Mindanao: Policy of the New Government. Philippines
Government, Ogos 20, 1986.

Vitug, Marites D. & Gloria, Glenda M. *Under the Crescent Moon: Rebellion in Mindanao.*
Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs, 2000.

Weatherbee, Donald E. "The Philippines and ASEAN: Options for Aquino," *Asian Survey* 27,
no. 12 (1987): 1223-1239.

