

**MENGIMBAS ETNOFEDERALISME DALAM PERSEKUTUAN MALAYSIA:
APLIKASI, LIMITASI DAN IMPLIKASI
*REFLECTING ON ETHNOFEDERALISM IN THE MALYSIAN
FEDERATION: APPLICATIONS, LIMITATIONS, AND IMPLICATIONS***

ABDUL AQMAR AHMAD TAJUDIN^{1*} & HUSSAIN YUSRI ZAWAWI²

¹Fakulti Sains Pentadbiran & Pengajian Polisi, UiTM Cawangan Pahang, Kampus Raub

² Fakulti Undang-Undang & Hubungan Antarabangsa, Universiti Sultan Zainal Abidin,
Terengganu

aqmartajudin@uitm.edu.my

Received Date: 6 February 2024

Accepted Date: 10 May 2024

Published Date: 7 June 2024

ABSTRAK

Pengiktirafan identiti kepada Sabah dan Sarawak melalui jaminan, perlindungan dan kedudukan istimewa di dalam Perlembagaan Persekutuan telah berlangsung hampir lebih enam dekad. Perlembagaan asimetri yang ditubuhkan dengan kebebasan autonomi yang diberikan kepada Sabah dan Sarawak dalam kerangka negara persekutuan secara sederhana dirujuk sebagai etnofederalisme. Maka, artikel ini mengimbas etnofederalisme Sabah dan Sarawak dalam Persekutuan Malaysia. Untuk lebih spesifik, ia cuba menganalisis kelangsungan Sabah dan Sarawak dalam kerangka etnofederalisme dari sudut aplikasi, limitasi dan implikasinya dalam Persekutuan Malaysia. Dengan menggunakan reka bentuk penyelidikan kualitatif melalui kaedah pengumpulan data primer dan sekunder, di samping kaedah analisis kandungan, artikel ini berhujah bahawa praktis etnofederalisme Sabah dan Sarawak berhadapan dengan beberapa limitasi. Hal ini kemudiannya mewujudkan implikasi yang cenderung mencetuskan kebimbangan masyarakat dan pimpinan lokal berkenaan masa hadapan wilayah tersebut dalam Persekutuan Malaysia. Di akhir perbincangan, artikel ini merumuskan walaupun wujudnya kekhuatiran, namun hal ini tidaklah ke tahap yang boleh menggugat kestabilan dan melonggarkan kesepaduan persekutuan.

Kata Kunci: autonomi; etnofederalisme; Sabah; Sarawak; Persekutuan Malaysia

ABSTRACT

Recognition of identity for Sabah and Sarawak through guarantees, protection, and special positions in the Federal Constitution has been ongoing for almost six decades. The asymmetrical constitution, established with the freedom of autonomy granted to Sabah and Sarawak within the framework of the federal state, is simply referred to as ethnofederalism. Therefore, this article revisits ethnofederalism in Sabah and Sarawak within the Malaysian Federation. To be more specific, it attempts to analyze the sustainability of Sabah and Sarawak within the ethnofederal framework from the perspectives of application, limitations, and their implications within the Malaysian Federation. Utilizing a qualitative research design through primary and secondary data collection methods, along with content analysis, this article argues that the practice of ethnofederalism in Sabah and Sarawak faces several limitations. This subsequently creates implications that tend to raise concerns among the local communities and leadership regarding the future of these regions within the Malaysian Federation. In conclusion, despite the existence of concerns, this article concludes that these issues do not reach a level that could jeopardize stability and loosen the unity of the federation.

Keywords: autonomy; ethnofederalism; Sabah; Sarawak; Malaysian Federation

Pengenalan

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis dinamika kelangsungan konsep etnofederalisme dalam persekutuan Malaysia. Etnofederalisme paling tepat dirujuk dengan pengalaman Sabah dan Sarawak dalam mentadbir politik, kerajaan dan kewilayahannya. Ini kerana dari sudut peruntukan perlembagaan, Sabah dan Sarawak adalah dua unit persekutuan yang mempunyai kedudukan istimewa berbanding 11 unit persekutuan lain. Kelebihan ini adalah jaminan permeteraian Perjanjian Malaysia 1963 (Malaysia Agreement, MA63) yang kemudiannya membentuk perlembagaan bercorak asimetri bagi memberi pengiktirafan dan jaminan kepada nilai dan identiti kedua-dua buah unit persekutuan berkenaan. Pengiktirafan dan jaminan ini menjadikan Sabah dan Sarawak berkedudukan lebih tinggi dalam sistem politik federal di Malaysia. Maka, dalam meneruskan kelangsungannya selama dalam tempoh hampir 61 tahun, konsep etnofederalisme masih kekal menjadi perbincangan dan perdebatan berpanjangan dalam kalangan sarjana mahupun aktor politik. Justeru, artikel ini cuba menelusuri kelangsungan Sabah dan Sarawak dalam bingkai etnofederalisme. Tanpa menafikan kajian-kajian sebelum ini yang telah banyak menyumbang dalam menganalisis perjalanan dan kelangsungan Sabah dan Sarawak dalam Persekutuan Malaysia, artikel ini pula secara spesifik cuba menghalusi perbincangan dengan mengaitkan etnofederalisme secara konseptual. Untuk itu, ia cuba meneroka dan menganalisis etnofederalisme dari sudut aplikasi, limitasi dan implikasi secara kontemporari.

Etnofederalisme: Perbincangan Konseptual

Umumnya, istilah etnofederalisme dilihat berasal dan terbentuk daripada dua perkataan yang digabungkan. Pertama adalah 'etno'. Ia merujuk kepada sifat etnisiti, identiti dan kebudayaan (Juhasz 2005). Kedua adalah 'federalisme'. Ia merujuk kepada kaedah pembahagian kuasa antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri yang seterusnya membentuk unit-unit persekutuan, regionalisme dan kewilayahan (Anderson 2015). Secara spesifik, etnofederalisme didefinisikan oleh para sarjana antaranya Hale (2004:167) yang menyatakan "*An ethnofederal state is a federal state in which at least one constituent territorial governance unit is intentionally associated*

with a specific ethnic category.” Beliau turut menyatakan bahawa, “ethnofederalism is defined as a federal political system in which component territorial governance units are invested with ethnic content” (Hale 2008:294). Roeder (2009:204) pula berhujah, “ethnofederalism in which at least some, if not all, the constituent units of the federation are homelands controlled by their respective ethnic groups.” McGarry & O’Leary (2009:5) turut menyatakan “ethnofederalism is a potentially useful institutional arrangement for accommodating the demands of ethnic groups (usually minorities) within ethnically divided societies.” Anderson (2015:3) juga berhujah bahawa, “In the broadest sense of the term, therefore, ethnofederalism equates to ethnically defined territorial autonomy, a definition that includes system-wide federations in which one or more of the subunits is ethnic.”

Berdasarkan definisi ini, etnofederalisme boleh dikatakan sebagai sebuah bentuk pemerintahan yang diwakili dan dikawal sepenuhnya oleh kumpulan etnik yang mendiami sesebuah wilayah tersebut. Menurut pandangan sarjana, bentuk pentadbiran ini mempunyai beberapa objektif. Pertama adalah untuk mengakomodasi tuntutan, permintaan dan desakan kumpulan etnik, khususnya etnik minoriti. Dengan membenarkan kumpulan etnik ini mentadbir dan mengurus aspek-aspek pemerintahan lokal (pendidikan, bahasa, agama, budaya), ia berupaya mengurangkan potensi tercetusnya konflik di peringkat kerajaan pusat, sekali gus dapat mengurangkan kecenderungan kepada gerakan pemisahan dan berupaya memelihara integriti wilayah secara bersama (Levy 2007). Etnofederalisme juga bertujuan untuk memenuhi tuntutan dan permintaan aktor perwakilan etnik bagi menambah baik dan memperkasa politik lokal agar sebuah ruang yang berasingan dapat diwujudkan untuk komuniti etnik tersebut terus berkembang (Hechter 2000). Begitu juga dengan Roeder, beliau berhujah bahawa “*ethnofederal provinces, when large and powerful enough, can protect individual liberties by acting as “bulwarks” that check the central state and by creating a “separation of loyalty” that checks any “unhealthy veneration” of the common-state*” (Roeder 2009:208). Oleh itu, etnofederalisme dilihat bermatlamat untuk memberi kebebasan kepada unit-unit persekutuan bagi mengurus keperluan wilayah, pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat lokalnya.

Walaupun begitu, etnofederalisme juga dikritik kerana mempunyai banyak kelemahan dan implikasi yang kurang kondusif terhadap keberkesanan sistem politik persekutuan, khususnya dalam mengurus isu kerencaman etnik. Menurut Bunce and Watts (2005:254), mereka berhujah seperti berikut:

[Ethnofederal] arrangements can...give the minorities the institutional resources and leadership they need to press for independence – a position all the easier to embrace given the plausible impact of ethnofederalism on group isolation, intergroup distrust, and heightened competition among local elites unable to build careers outside their region and in search, therefore, of local issues they can use to mobilize and outflank their competitors.

Pernyataan tersebut menunjukkan bahawa walaupun etnofederalisme berpotensi untuk mengurangkan konflik antara unit-unit persekutuan dengan kerajaan pusat hasil jaminan dan pengiktirafan hak serta kebebasan yang diberikan kepada sesebuah kumpulan etnik, namun, bentuk susunan ini juga cenderung memberi ruang dan peluang kepada sesebuah kumpulan etnik untuk mengambil kesempatan atas hak dan autonomi yang diberikan demi kepentingan etnisiti yang sempit, yang berkemungkinan mencetuskan konflik dan ketegangan. Menjelaskan hal ini, Grigoryan (2012:521) menegaskan, “*Institutions of autonomy improve the minorities’ mobilizational capacity*

also by bestowing a certain legitimacy on the demands made through those institutions, which makes resistance against such demands much more complicated for the state.” Dalam kata lain, penginstitutionan nilai dan identiti etnik melalui penciptaan sebuah unit etnik yang berautonomi hanya mendalamkan lagi perpecahan dalam masyarakat multi etnik (Nordlinger 1972). Institusi etnofederal turut berupaya meningkatkan kesediaan dan keinginan unit-unit persekutuan yang diberi autonomi untuk bergerak secara ‘*go it alone*’. Justeru, situasi ini menyedia dan melengkapkan mereka dengan sumber institusi yang diperlukan untuk cuba melancar dan memobilisasikan gerakan pemisahan (Cornell 2002). Kesannya mewujudkan ketidakstabilan hubungan etnik dan berupaya memecahkan persekutuan. Bagi Anderson (2015:3), “*ethnofederalism both increases the demand for secession and facilitates its supply.*” Bagaimana dengan pengalaman etnofederalisme di Malaysia? Bahagian seterusnya meneliti hal ini.

Sebagai tambahan, etnofederalisme perlu dibezakan dengan *consociationalism* atau lebih dikenali sebagai politik permuafakatan walaupun kedua-duanya merupakan pendekatan popular dalam mentadbir negara yang rencam etniknya. Ini kerana fokus etnofederalisme adalah lebih kepada autonomi yang dipunyai oleh unit geografi atau wilayah dalam sesebuah negara persekutuan, manakala fokus *consociationalism* pula adalah lebih kepada perkongsian kuasa antara elit politik tanpa mengira faktor geografi (Bunce & Watts 2005). Dari sudut mekanisme, etnofederalisme bertujuan untuk mewujudkan unit persekutuan berpandukan kepada faktor etnisiti agar majoriti etnik yang mendiami sesuatu wilayah mempunyai autonomi dalam menentukan kelangsungan wilayahnya, manakala *consociationalism* pula mempunyai beberapa elemen yang diperlu dipenuhi bagi menjamin setiap kumpulan etnik mempunyai perwakilan masing-masing di peringkat kerajaan, iaitu *grand coalition*, *segmental autonomy* dan *mutual veto* (Grigoryan 2021). Pun begitu, etnofederalisme dan *consociationalism* juga boleh dihubungkan secara bersama. Misalnya, dengan mewujudkan unit persekutuan berasaskan faktor etnisiti, hal ini boleh menyediakan sebuah struktur perkongsian kuasa dalam kalangan etnisiti tersebut. Melalui perkongsian kuasa, *consociationalism* berupaya membantu dalam mengurus konflik yang berlaku, khususnya dalam kelangsungan etnofederalisme (Hale 2004). Walau bagaimanapun, hubungan antara keduanya turut berupaya mendatangkan beberapa kelemahan. Pertama, ia berpotensi menguatkan pemisahan antara etnik kerana kedua-dua pendekatan ini dilihat memperjuangkan dan cuba memperkuat identiti etnik yang akhirnya berupaya menyukarkan proses ke arah pembentukan identiti nasional (McGarry & O’Leary 2009). Kedua, pembuatan keputusan melalui *consociationalism* juga akan perlahan kerana perlu mengambil kira pandangan setiap perwakilan etnik. Begitu juga dengan etnofederalisme yang hanya menyebabkan urusan antara kerajaan akan menjadi lebih kompleks kerana perlu mempertimbangkan isu-isu sensitif yang berkait rapat dengan faktor etnisiti (Roeder 2009).

Metodologi Kajian

Artikel ini menggunakan reka bentuk penyelidikan kualitatif. Pemilihan reka bentuk sebegini adalah bagi melakukan penerangan berkenaan fenomena atau peristiwa sosial yang menjadi tumpuan kajian. Maka, dalam kajian ini, fenomena sosial dimaksudkan adalah berkaitan kelangsungan etnofederalisme Sabah dan Sarawak dalam Persekutuan Malaysia. Ia cuba menganalisis bagaimanakah bentuk etnofederalisme kedua-dua wilayah ini beserta dengan limitasi dan implikasi yang dihadapi olehnya. Dalam membahaskan hal tersebut, kajian ini dibantu melalui kaedah pengumpulan data primer, iaitu melalui temu bual berstruktur dengan informan terpilih seperti aktivis dan pemimpin politik, di samping pengumpulan data sekunder yang

dikumpul menerusi bacaan bahan ilmiah seperti buku, jurnal antarabangsa dan tesis PhD. Ia bertujuan untuk mengumpul data yang bervariasi berkenaan kelangsungan Sabah dan Sarawak dalam Persekutuan Malaysia. Pengumpulan data ini kemudiannya dianalisis secara komprehensif dengan menggunakan kaedah analisis kandungan, iaitu suatu teknik penyelidikan yang menggarab sesebuah kesimpulan hasil daripada tafsiran bahan tekstual. Wambolt misalnya mentakrifkan kaedah analisis kandungan sebagai *“a research method that provides a systematic and objective means to make valid inferences from verbal, visual, or written data in order to describe and quantify specific phenomena* (1992:313). Dalam kajian ini, penyelidik menggunakan kaedah analisis kandungan dalam menjawab persoalan aplikasi, khususnya bagaimana etnofederalisme dikaitkan dengan kelangsungan Sabah dan Sarawak dalam Persekutuan Malaysia. Kaedah ini juga digunakan bagi menggariskan limitasi dan cabaran yang muncul hasil daripada kelangsungan etnofederalisme tersebut. Seterusnya, ia juga digunakan dalam meneroka beberapa implikasi dan kesan yang timbul hasil daripada pengalaman etnofederalisme Sabah dan Sarawak dalam Persekutuan Malaysia. Justeru, kaedah pengumpulan dan analisis data ini yang membantu penyelidik mencapai kesimpulan dalam menjustifikasi ketiga-tiga persoalan berkenaan kelangsungan etnofederalisme di Malaysia.

Etnofederalisme: Aplikasi terhadap Sabah dan Sarawak sebagai Wilayah Etnofederal

Bahagian ini cuba mengaplikasi konsep etnofederalisme terhadap Sabah dan Sarawak dalam bingkai Persekutuan Malaysia. Definisi etnofederalisme dalam perbincangan di atas dapat dirumuskan kepada beberapa idea utama seperti wilayah yang didiami oleh etnik tertentu, wilayah yang diberi autonomi tertentu dan kebebasan untuk mencorakkan pentadbiran. Ciri-ciri ini secara konseptual memenuhi kriteria Sabah dan Sarawak sebagai wilayah etnofederal. Dari sudut demografi, Sabah dan Sarawak adalah unit persekutuan yang satu-satunya mempunyai etnik lokalnya tersendiri. Kadazan Dusun adalah kumpulan etnik terbesar di Sabah yang membentuk hampir 30% daripada populasi keseluruhan, manakala etnik Iban (Dayak) pula berkomposisi majoriti di Sarawak dengan peratusan hampir 30% (Govindasamy 2021). Ciri ini menjadikan Sabah dan Sarawak mempunyai adat dan kebudayaan tersendiri. Keberadaan etnik tempatan ini menjadikan Sabah dan Sarawak berbeza dengan unit persekutuan di bahagian Semenanjung yang kebanyakannya diwakili oleh etnik Melayu sebagai etnik majoriti (Sufri, Kipli & Sadikin 2023).

Atas keunikan ini, MA63 memberi kedudukan istimewa kepada Sabah dan Sarawak sebagai pengiktirafan kewilayahan dan jaminan kelangsungannya dalam Persekutuan Malaysia. Dengan pengiktirafan dan jaminan ini, maka bermulalah Sabah dan Sarawak sebagai wilayah etnofederal. Sifat etnofederal ini menjadikan Sabah dan Sarawak lebih berkuasa dan berautonomi berbanding 11 unit persekutuan yang lain (Means 1968). Apa yang menjadikan wilayah etnofederal ini istimewa adalah penyertaannya dalam Persekutuan Malaysia tidak melibatkan penggubalan sebuah perlembagaan baharu (Milne 1973), sebaliknya hanya melalui pindaan kepada Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957. Ini menyebabkan Negeri-negeri Melayu yang merupakan entiti awal dalam penubuhan perlembagaan 1957 dengan sebelum ini memiliki kesaksamaan kuasa antara unit persekutuannya secara autonominya berada di kedudukan bawah berbanding autonomi yang dimiliki oleh Sabah dan Sarawak.

Kelebihan etnofederalisme Sabah dan Sarawak tidak hanya terlihat menerusi kebebasannya untuk menentukan agama dan bahasa rasmi tersendiri, malah

konfigurasi kuasa ini diperkukuhkan lagi melalui jaminan autonomi untuk mengurus kewangan dan perkhidmatan awam. Etnik tempatannya juga dijamin persamaan status dan kedudukan istimewa dengan etnik Melayu berdasarkan Perkara 161A dan Perkara 153. Ia juga diberi autonomi penuh dalam bidang imigresen (Means 1976). Maka, kedua-dua wilayah berkuasa untuk mengawal kemasukan warga semenanjung dan boleh mensyaratkan warga semenanjung untuk mendapatkan permit bagi pekerjaan di Sabah dan Sarawak. Ini bertujuan untuk melindungi populasi penduduk asalnya daripada migrasi berlebihan warga semenanjung. Autonomi ini digunakan sebaiknya oleh Sabah dan Sarawak bagi menghalang pemeriksaan atau siasatan mendalam tentang tadbir urus wilayah berkenaan dan digunakan bagi tujuan pilihan raya untuk memastikan kedudukan kerajaan tidak tergugat (Ang & Whiting 2014).

Etnofederalisme Sabah dan Sarawak dimantapkan lagi menerusi pengecualian kedua-dua wilayah berkenaan daripada Kanun Tanah Negara 1965 dan Akta Kerajaan Tempatan 1976 yang digubal untuk mewujudkan keseragaman undang-undang dan polisi kepada setiap kerajaan negeri. Namun, ianya tidak terpakai kepada Sabah dan Sarawak seperti yang termaktub dalam Perkara 95D Perlembagaan Persekutuan. Tidak hanya itu, kedua-dua wilayah ini juga diberi kuasa perundangan tambahan berkenaan cukai jualan seperti yang termaktub dalam Perkara 95B(3) yang memperuntukkan badan perundangan Negeri Sabah dan Sarawak boleh membuat undang-undang bagi mengenakan cukai jualan. Malah, Perkara 112B juga memberi kuasa meminjam kepada Sabah dan Sarawak. Begitu juga dengan Perkara 112C(3) yang mengecualikan duti eksport ke atas mineral yang dihasilkan di Sabah dan Sarawak, berbanding Perkara 110(3A) memperuntukkan bahawa setiap negeri hendaklah menerima terma dan syarat yang ditetapkan melalui atau di bawah undang-undang persekutuan, apa-apa perkadaran yang ditetapkan daripada duti eksport atas mineral yang dikeluarkan di dalam negeri itu.

Selain itu, Perkara 112C(4) juga diperuntukkan berkenaan royalti mineral yang dihasilkan di Sabah dan Sarawak. Perkara 161B juga menyekat hak bukan pemastautin untuk menjalankan amalan di hadapan mahkamah dalam negeri Sabah dan Sarawak (Perlembagaan Persekutuan 2020). Atas kelebihan ini, maka Sabah dan Sarawak dilihat memenuhi ciri-ciri utama untuk menjadi wilayah etnofederal. Ciri-ciri juga yang seterusnya memperlihatkan Sabah dan Sarawak amat sinonim dengan slogan-slogan yang berunsur sentimen dan semangat kewilayahan seperti 'Sabah for Sabahan' dan 'Sarawak for Sarawakian'. Begitu juga dalam konteks parti politik yang kebanyakannya memperlihatkan pertumbuhan dan persaingan antara parti politik tempatan sehingga ada kalanya wujud dikotomi antara parti semenanjung dan parti di Sabah Sarawak. Etnofederalisme dari sudut struktur memperlihatkan Sabah dan Sarawak diberi jaminan dan kedudukan istimewa dalam perlembagaan (Ngu 2023). Bagaimana pula etnofederalisme dari sudut praktisnya? Bahagian seterusnya meneliti hal ini.

Etnofederalisme Sabah dan Sarawak: Limitasinya dalam Persekutuan Malaysia

Etnofederalisme Sabah dan Sarawak dari sudut struktur seperti perbincangan di atas dilihat baik tanpa timbulnya isu dan permasalahan yang berupaya menggugat kestabilan persekutuan. Namun begitu, dari sudut praktis, artikel ini melihat kelangsungan etnofederalisme berhadapan dengan beberapa limitasi. Pertama adalah etnofederalisme Sabah dan Sarawak berhadapan dengan dominasi dan campur tangan oleh kerajaan pusat. Misalnya campur tangan kerajaan pusat dalam menjadikan Sabah sebagai sebuah wilayah majoriti Islam melalui pemberian kad pengenalan 'biru' kepada pendatang Islam dari selatan Filipina dan Indonesia (Chin

2018). Selain itu, UMNO yang suatu ketika merupakan teraju utama kepimpinan pusat turut pernah menegaskan bahawa Ketua Menteri Sabah dan Sarawak mestilah seorang Melayu atau sekurang-kurangnya seorang Muslim (Chin 2014). Di samping itu, kerajaan pusat pada tahun 2021 turut bercadang untuk memperkenalkan Rang Undang-Undang (RUU) Akta Kawalan dan Sekatan Pengembangan Doktrin atau Kepercayaan Agama Dalam Kalangan Orang Islam (Malaysiakini 2021).

Kewujudan intervensi kerajaan pusat semakin terbukti apabila wujudnya dakwaan terhadap kerajaan pusat yang seolah-olah melakukan *take away, take over*, dan *power-grabbing* terhadap hak dan sumber yang dimiliki oleh Sabah dan Sarawak. Penduduk di Sabah dan Sarawak turut mendapati bahawa perlindungan dan hak istimewa yang diberikan kepada mereka seperti yang dipersetujui dalam MA63 telah dirampas oleh kerajaan persekutuan (Salleh, Puyok & Bagang 2019). Contohnya, Sabah dan Sarawak mempunyai kawalan ke atas minyak yang terdapat dalam wilayah mereka, termasuk di luar pesisir. Namun begitu, hak tersebut kelihatan telah diambil oleh kerajaan pusat apabila ia memutuskan untuk mengawal industri minyak dan gas daripada kawalan negeri dengan menggubal Akta Pembangunan Petroleum (PDA) 1974 yang kemudiannya menubuhkan Petrolia Nasional Bhd (Petronas) sebagai sebuah syarikat minyak nasional (Loh 1996). Kerajaan pusat turut didakwa telah menukar keluasan perairan negeri daripada 12 batu kepada 3 batu secara unilateral pada 2012 di mana hal ini telah menghalang negeri untuk mengeksploitasi sumber minyak mereka sendiri.

Limitasi kedua praktik etnofederalisme Sabah dan Sarawak disebabkan adalah pelaksanaan etnofederalisme yang perlahan. Pemberian, jaminan dan pengimplementasian etnofederalisme dan asimetri perlembagaan kepada Sabah dan Sarawak sepatutnya menjadi suatu kemestian tanpa perlunya sebarang rundingan. Namun, pengalaman Sabah dan Sarawak memperlihatkan kedua-dua buah wilayah ini terpaksa melalui proses rundingan panjang dalam merealisasikan praktik etnofederalisme yang sepatutnya merupakan hak dan autonomi mereka tersendiri berpandukan kepada MA63 (Naim & Sani 2024). Rundingan tersebut berlaku dalam kadar yang amat perlahan sehingga mencetuskan kekecewaan daripada pemimpin Sabah dan Sarawak (Alexander Nanta Linggi 2021). Kerajaan pusat sering menggunakan taktik penangguhan disebabkan ia kelihatan tidak berminat untuk melakukan devolusi, desentralisasi atau penurunan kuasa kepada kerajaan negeri, khususnya kepada Sabah dan Sarawak. Kerajaan pusat enggan menyerahkan autonomi sebenar berdasarkan MA63 kepada Sabah dan Sarawak kerana bimbang tindakan tersebut berupaya melemahkan kuasa kerajaan pusat.

Pelaksanaan etnofederalisme yang perlahan mencetuskan reaksi pelbagai daripada perwakilan politik dan organisasi masyarakat sivil Sabah dan Sarawak. Lukanisman Awang Sauni, Ahli Parlimen GPS-Sibuti telah membangkitkan isu pelaksanaan MA63 di samping penyelesaian beberapa perkara berbangkit seperti royalti minyak dan bayaran tunai yang pada hematnya perlu disegerakan (Sinar Harian 2021). Masir Kujat, Ahli Parlimen Bebas-Sri Aman turut menegaskan bahawa pelaksanaan MA63 perlu disegerakan dan diberi keutamaan oleh kerajaan pusat (Sinar Harian 2021). Selain itu, Naib Presiden Majlis Belia Malaysia, Azwan Marjan, pula berpandangan bahawa rundingan tentang perundangan MA63 bukan lagi suatu keperluan, malah ia perlu dilaksanakan serta-merta tanpa perlu menagih ihsan daripada kerajaan pusat dalam melaksanakan program atau pembangunan di Sabah (Astro Awani 2021). Naib Presiden Majlis Belia Sabah, Hilmie Milus, pula menyatakan bahawa tindakan tuntas berkenaan perundangan MA63 perlu digerakkan dan pelaksanaannya turut perlu berjalan lancar tanpa sebarang gangguan birokrasi (Astro Awani 2021).

Artikel ini juga mendapati bahawa kelemahan praktik etnofederalisme bukan sahaja disebabkan oleh kengganan kerajaan pusat untuk menyerahkan autonomi sebenar kepada Sabah dan Sarawak, namun juga didorong oleh kelemahan kerjasama politik daripada kepimpinan lokal. Perlahannya pelaksanaan etnofederalisme terhadap kedua-dua buah negeri ini adalah pada suatu tahap memerlukan kuasa rundingan. Kuasa rundingan ini misalnya dapat dilihat daripada kepimpinan Adenan Satem di Sarawak. Menurut Frederick & Puyok (2021), mereka berhujah bahawa kuasa rundingannya dapat diterjemahkan kepada tiga fasa. Rundingan fasa pertama adalah berkaitan dengan desentralisasi, khususnya berkenaan tuntutan penurunan kuasa kepada kerajaan negeri Sarawak oleh kerajaan pusat, terutamanya mengenai hal-hal pentadbiran. Rundingan fasa kedua pula melibatkan hak negeri Sarawak yang berpanduan kepada MA63, iaitu berkenaan pencerobohan kerajaan pusat terhadap kuasa negeri. Rundingan fasa ketiga pula melibatkan hal permohonan royalti minyak dan gas daripada negeri Sarawak.

Limitasi praktik etnofederalisme ketiga adalah halangan politik. Halangan politik dalam federalisme Malaysia kebiasaannya berlaku apabila kerajaan pusat sering menafikan hak kerajaan negeri, khususnya apabila sesebuah negeri itu ditadbir oleh parti yang berbeza atau yang tidak sehaluan dengan parti politik di peringkat kerajaan pusat. Misalnya, pada April 2019, kerajaan PH cuba membentangkan Rang Undang-undang (RUU) Perlembagaan Persekutuan (Pindaan) 2019 bertujuan untuk meminda Fasal (2) Perkara 1 Perlembagaan Persekutuan bagi mengembalikan semula status 'rakan sekutu' kepada Sabah dan Sarawak. Namun begitu, usaha ini tidak berjaya apabila hanya 138 daripada 221 ahli parlimen menyokong pindaan tersebut, manakala 59 lagi mengambil pendirian berkecuali termasuk dalam kalangan ahli parlimen Sabah dan Sarawak (Malaysiakini 2019). Berikutan kekurangan 10 undi (kelulusan RUU memerlukan 148 undi), RUU Perlembagaan (Pindaan) 2019 tidak dapat diteruskan untuk bacaan kali ketiga. Halangan politik ini diterjemahkan melalui beberapa pertikaian dan penentangan terhadap RUU tersebut, khususnya daripada Ahli Parlimen GPS.

Misalnya, Rohani Abdul Karim (GPS-Batang Lupar) berpandangan bahawa GPS tidak menolak pindaan tersebut, cuma mereka mengambil pendekatan berkecuali disebabkan cadangan dan pandangan mereka seperti membawa pindaan tersebut ke peringkat Jawatankuasa Pemilihan Khas tidak diendahkan. Ketua Whip GPS di parlimen, Fadillah Yusof, menyatakan pindaan tersebut tidak mendapat sokongan majoriti kerana persoalan pokok berkaitan hak dan keistimewaan yang dituntut Sarawak tidak dimasukkan dalam cadangan pindaan berkenaan (Utusan Borneo Online 2019a). Alexander Nanta Linggi (2021), Setiausaha Agung GPS yang juga merupakan Ahli Parlimen Kapit mendakwa bahawa PH hanya bermain politik dan tidak jujur dalam melaksanakan RUU itu kerana mereka kelihatan amat tergesa untuk memenuhi janji manifesto sehinggakan beberapa cadangan daripada GPS tidak diikuti. Pertikaian dan penentangan RUU tersebut akhirnya mencetuskan respon daripada kepimpinan PH.

Baru Bian yang menjawat sebagai Menteri Kerja Raya ketika itu mempersoal akan keperluan Jawatankuasa Pemilihan Khas seperti yang disyaratkan oleh Ahli Parlimen GPS sedangkan prosedur tersebut tidak pernah dilakukan ketika RUU Fasal (2) Perkara 1 ini dipinda pada tahun 1976, di samping cadangan agar perkara itu dirujuk kepada Dewan Undangan Negeri (DUN) Sarawak juga bukanlah satu keperluan kerana pindaan 1976 ini juga tidak melalui proses sedemikian (Utusan Borneo Online 2019b). Pengerusi PH Sarawak, Chong Chieng Jen pula berpandangan "GPS

mungkin telah mencapai kepentingan politiknya, tetapi sekali lagi mereka telah berlaku tidak adil kepada warga Sarawak yang memilih mereka untuk menjadi Kerajaan Sarawak.” (Berita Harian 2019). Perbincangan ini jelas menunjukkan bahawa wujudnya halangan politik yang akhirnya membantutkan usaha untuk mengembalikan sepenuhnya praktik etnofederalisme terhadap Sabah dan Sarawak. Malah, isu etnofederalisme ini kelihatan terus dipolitikkan bagi menunjukkan siapa pejuang sebenar isu berkenaan.

Etnofederalisme Sabah dan Sarawak: Implikasinya dalam Persekutuan Malaysia

Perbincangan berkenaan limitasi praktik etnofederalisme mencetuskan beberapa implikasi terhadap Sabah dan Sarawak. Paling jelas adalah meningkatnya sentimen nasionalisme dan kewilayahan Sabah dan Sarawak. Wujud tuntutan dan ancaman pemisahan Sabah dan Sarawak daripada Persekutuan Malaysia secara terbuka oleh beberapa kumpulan seperti Sabah Sarawak Keluar Malaysia (SSKM), yang diketuai oleh Doris Jones, seorang peguam Sabah yang berpangkalan di London (Tauning & Lyndon 2016). Sebuah lagi kumpulan pemisah yang muncul daripada kebangkitan nasionalisme negeri adalah Sarawak Sovereignty Movement (SSM) pimpinan Morshidi Abdul Rahman (Faizal Hazis 2018). Selain itu, sebuah NGO yang dibentuk oleh rakyat Sabah dan Sarawak yang tinggal di luar negara dan berpangkalan di Australia dikenali sebagai Sabah Sarawak Rights Australia New Zealand (SSRANZ) turut menganjurkan sebuah forum bertajuk “Is there a future for Sabah and Sarawak Under Malaysia?” bagi mempersoalkan kelangsungan dua buah wilayah ini dalam Persekutuan Malaysia (Channel News Asia 2019). Selain itu, Setiausaha Agung Parti Bumi Kenyalang (PBK), Priscilla Lau turut memuat naik beberapa video di aplikasi TikTok mengenai hak Sarawak untuk kemerdekaan (Malay Mail 2022). Menteri Muda di Jabatan Ketua Menteri (Undang-Undang, MA63 dan Perhubungan Negeri-Persekutuan), Sharifah Hasidah Syeed Aman Ghazali turut menyatakan bahawa Sarawak akan terus menuntut satu pertiga daripada kerusi parlimen kerana ia merupakan antara hak Sarawak yang termaktub dalam MA63 (Sinar Harian 2022). Presiden STAR, Dr. Jeffrey Kitingan turut menyatakan bahawa kerajaan pusat perlu memastikan agihan kerusi parlimen kepada Sabah dan Sarawak dinaikkan kepada 35 peratus bagi melindungi hak dan keistimewaan kedua-dua negeri tersebut (Sabah Gazette 2022).

Selain itu, Presiden SAPP, Yong Teck Lee pula mencadangkan agar wujudnya sebuah rundingan dengan kerajaan pusat untuk mengambil semula Pulau Labuan bagi mengembalikan persempadanan asal negeri Sabah ketika pembentukan Malaysia pada tahun 1963 atas alasan pembentukan pulau tersebut sebagai Wilayah Persekutuan pada 1984 gagal mencapai matlamat yang telah ditetapkan. Tidak hanya itu, beliau juga mencadangkan kerajaan negeri untuk menggubal enakmen Kad Pengenalan Sabah atau ‘Sabah IC’ bagi membenarkan penggunaan dokumen pengenalan khas rakyat yang lahir atau berasal dari Sabah, membezakan pemegang Mykad daripada negeri lain yang dikeluarkan kerajaan pusat, dan bagi memberi kelebihan kepada pemegangnya untuk menikmati semua keistimewaan sebagai rakyat Sabah (Free Malaysia Today 2022). Menteri di Jabatan Perdana Menteri (Parlimen dan Undang-Undang), Wan Junaidi Tuanku Jaafar turut menegaskan bahawa Sabah dan Sarawak kini sepatutnya menuntut untuk menubuhkan suruhanjaya kehakimannya tersendiri dan memiliki hak untuk melantik pesuruhjaya tersebut selepas Rang Undang-undang Perlembagaan (Pindaan) 2021 berkaitan MA63 yang meletakkan Sabah dan Sarawak sebagai rakan kongsi setara dengan Semenanjung Malaysia telah diluluskan (Free Malaysia Today 2021).

Perbincangan berkenaan implikasi ini menggambarkan peningkatan sentimen nasionalisme kewilayahan Sabah dan Sarawak, khususnya konsolidasi perjuangan parti-parti politik lokal yang dilihat akan terus berkembang mengambil kira realiti bahawa parti politik lokal merupakan teras utama dalam politik Sabah dan Sarawak (Puyok & Naim 2023). Dari satu sisi, hal ini dilihat merupakan implikasi yang terdapat akibat perlahannya praktik etnofederalisme terhadap dua buah wilayah berkenaan seperti yang telah dibincangkan sebelum ini. Malah, bagi Alexander Nanta Linggi (2021), hal inilah antaranya yang mendorong kepada kebangkitan sentimen *Sarawak for Sarawakian*. Tegas beliau, “...we are not asking for something beyond, we are not asking, demanding for something that is not ours in the first place. We are demanding to be given what is ours that has been eroded.” Walaupun begitu, praktis etnofederalisme oleh Sabah dan Sarawak dalam Persekutuan Malaysia tidaklah sampai ke tahap yang boleh menyebabkan ketidakstabilan persekutuan berpanjangan ataupun yang berupaya memecahkan persekutuan.

Hal ini adalah didorong oleh sifat komited pemimpinnya untuk terus memelihara keutuhan dan kestabilan Persekutuan Malaysia. Seperti kenyataan Abdul Karim Hamzah yang berkata, “tuntutan yang diperjuangkan adalah atas dasar Perlembagaan, bukannya persediaan Sarawak untuk keluar daripada Malaysia” (Astro Awani 2022). Begitu juga dengan Alexander Nanta Linggi (2021), beliau berhujah “...number one, Sarawak interest. It doesn’t mean that we don’t care about national interest. We do care, we are proud of being Malaysian, but at the same time, we don’t want to be overwhelm.” Malah, praktik etnofederalisme terhadap Sabah dan Sarawak semakin direalisasikan mengambil kira beberapa perubahan yang berlaku kepada hak dan kepentingan Sabah dan Sarawak seperti kelulusan RUU pindaan Perlembagaan berkaitan MA63 pada Disember 2021 yang mengembalikan semula status rakan sekutu Sabah dan Sarawak dengan bahagian Semenanjung di samping pembentukan portfolio khusus Hal Ehwal Sabah dan Sarawak (BHESS) di era kepimpinan PN yang masih berfungsi sehingga kini.

Kesimpulan

Hasil perbincangan mendapati tiga perkara. Pertama, Sabah dan Sarawak boleh disandarkan sebagai wilayah etnofederal disebabkan wujudnya pengiktirafan, perlindungan, kedudukan istimewa dan autonomi di dalam perlembagaan. Kedua, dalam pengamalan etnofederalisme, kedua-dua wilayah ini berhadapan beberapa limitasi seperti wujudnya campur tangan kerajaan pusat, pelaksanaan etnofederalisme yang perlahan dan halangan politik yang perlu didepani. Limitasi yang timbul seterusnya mencetuskan beberapa implikasi yang menjadi hasil perbincangan ketiga seperti meningkatnya sentimen nasionalisme kewilayahan dan konsolidasi perjuangan politik lokal. Justeru, praktik etnofederalisme dilihat menjadi sebuah *task* yang sentiasa perlu dikawal, diurus, dipelihara, malah dihormati agar ia tidak memberi cabaran besar terhadap kestabilan Persekutuan Malaysia di masa hadapan. Ini kerana sentimen nasionalisme Sabah dan Sarawak yang meningkat kini tidak harus dipandang sebagai ‘cakap-cakap politik’ atau ‘gimik politik’ kerana sentimen ‘anti Semenanjung’, khususnya dalam kalangan rakyat Sarawak adalah benar-benar wujud ketika ini dan ia merupakan suatu perkara serius yang tidak sewajarnya dipandang remeh.

Penghargaan

Penyiapan artikel ini dibantu oleh Dana Penyelidikan Universiti UniSZA/2023/DPU1.0/35.

Rujukan

- Alexander Nanta Linggi. (2021). Federalisme, Kerencaman Budaya dan Kestabilan Politik di Malaysia, 2008-2021, Pejabat Menteri, Putrajaya. Temu bual 22 April.
- Anderson, L. (2015). Ethnofederalism and the management of ethnic conflict: Assessing the alternatives. *Publius: The Journal of Federalism*, 46(1), 1-24.
- Ang, H.L. & Whiting, A. (2014). Federalism and legal unification in Malaysia. In. Halberstam, D. & Reimann, M. (Ed.). *Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, hlm. 295-338. New York: Springer.
- Astro Awani. (2021). Tidak perlu lagi rundingan kembalikan hak MA63, laksanakan serta-merta – MBM. 9 April. <https://www.astroawani.com/berita-malaysia/tidak-perlu-lagi-rundingan-kembalikan-hak-ma63-laksanakan-sertamerta-mbm-292494> [5 Oktober 2021].
- Astro Awani. (2022). Pindaan RUU kukuhkan usaha Sarawak tuntutan hak, bukan persediaan keluar Malaysia. 16 Februari. <https://www.astroawani.com/berita-malaysia/pindaan-ruu-kukuhkan-usaha-sarawak-tuntut-hak-bukan-persediaan-keluar-malaysia-347154> [5 Mac 2022].
- Berita Harian. (2019). Tindakan berkecuali ranapkan peluang keemasan. 10 April. <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2019/04/551477/tindakan-berkecuali-ranapkan-peluang-keemasan> [13 Oktober 2021].
- Bunce, V. & Watts, S. (2005). Managing diversity and sustaining democracy: ethnofederal versus unitary states in the postcommunist world. In *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, (Ed.) Roeder, P.G & Rothchild, D. 133–58. Ithaca: Cornell University Press.
- Channel News Asia. (2019). Commentary: The East Malaysia secession grapevine, an absolute headache for Malaysia Day. <https://www.channelnewsasia.com/commentary/malaysia-day-east-sabah-sarawak-gps-pakatan-secession-election-859566> [11 Januari 2024].
- Chin, J. (2014). Exporting the BN/UMNO model: Politics in Sabah and Sarawak. In. Weiss, M.L (Eds.). *Routledge Handbook of Contemporary Malaysia*. London and New York: Routledge, 83-92.
- Chin, J. (2018). Sabah and Sarawak in the 14th general election 2018 (GE14): Local factors and state nationalism. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 37(3), 173-192.
- Cornell, S.E. (2002). Autonomy as a source of conflict: Caucasian conflicts in theoretical perspective. *World Politics*, 54, 245–76.
- Faizal S. Hazis. (2018). Domination, contestation and accommodation: 54 years of Sabah and Sarawak in Malaysia. *Southeast Asian Studies*, 7(3), 341-361.
- Frederick, M.G. & Puyok, A. (2021). Sarawak dan Federalisme Di Bawah Kepimpinan Adenan Satem, 2014-2017. *Malaysian Journal of Social Sciences and Humanities*, 6(10), 1-14.
- Free Malaysia Today. (2021). Sabah, Sarawak kini boleh tuntutan semua hak, kata Wan Junaidi. 17 Disember. <https://www.freemalaysiatoday.com/category/bahasa/tempatan/2021/12/17/sabah-sarawak-kini-boleh-tuntut-semua-hak-kata-wan-junaidi/> [4 Januari 2022].
- Free Malaysia Today. (2022). Former CM pushes for Sabah-specific IC. 22 Mac. <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2022/03/22/former-cm-pushes-for-sabah-specific-ic/> [3 April 2022].
- Govindasamy, A.R. (2021). *From Pakatan Harapan to Perikatan Nasional: A Missed Opportunity for Reforms for East Malaysia?* Singapore: ISEAS Publishing.
- Grigoryan, A. (2012). Ethnofederalism, separatism, and conflict: what have we learned from the Soviet and Yugoslav experiences? *International Political Science Review* 33(5): 520-538.
- Hale, H.E. (2004). Divided we stand: Institutional sources of ethnofederal state survival and collapse. *World Politics*, 56(2), 165-193.
- Hale, H.E., (2008). *The Foundation of Ethnic Politics: Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*. New York: Cambridge University Press.
- Hechter, M. (2000). *Containing Nationalism*. New York: Oxford University Press.
- Levy, J.T. (2007). Federalism, liberalism, and the separation of loyalties. *American Political Science Review*, 101(3), 459–77.
- Loh, F.K.W. (1996). A 'New Sabah' and the spell of development: Resolving federal-state relations in Malaysia. *South East Asia Research*, 4(1), 63-83.
- Malay Mail. (2022). PBK sec-gen under probe for TikTok videos on Sarawak's independence. 4 Januari. <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2022/01/04/pbk-sec-gen-under-probe-for-tiktok-videos-on-sarawaks-independence/2032829> [7 Januari 2022].
- Malaysiakini. (2019). Putrajaya gagal pinda perlembagaan. 9 April. <https://www.malaysiakini.com/news/471611> [12 Oktober 2021].
- Malaysiakini. (2021). Suara dari Sabah rayu PM hentikan RUU sekat sebar agama bukan Islam. <https://www.malaysiakini.com/news/591599> [10 Januari 2024].
- McGarry, J. & O'Leary, B. (2009.) Must Pluri-national Federations Fail? *Ethnopolitics*, 8(1), 5-25.
- Means, G.P. (1968). Eastern Malaysia: The politics of federalism. *Asian Survey* 8(4): 289-308.
- Milne, R.S. (1973). Patrons, clients and ethnicity: The case of Sarawak and Sabah in Malaysia. *Asian Survey*, 13(10), 891-907.

- Naim, H.M. & Sani, M.M.M. (2024). Social media discourse in Sarawak: An analysis of popular issues and their correlations with the Gabungan Parti Sarawak Manifesto in 2021. *Kajian Malaysia*, 42(1), 93-124.
- Ngu, I.T. (2023). Moderation of Sarawak regionalism in Malaysia's 15th general election. *Pacific Affairs*, 96(2), 323-341.
- Nordlinger, E.A. (1972). *Conflict regulation in divided societies*. Cambridge, Mass.: Center for International Affairs, Harvard University.
- Puyok, A. & Naim, H.M. (2023). Resurgence of regional coalitions in Sarawak and Sabah since the federal elections of 2018 and 2022. *The Commonwealth Journal of International Affairs*, 112, 230-248.
- Roeder, P.G. (2009). Ethnofederalism and the mismanagement of conflicting nationalisms. *Regional & Federal Studies*, 19(2), 203-219.
- Sabah Gazette. (2022). Berikan 35% kerusi parlimen kepada Sabah, Sarawak – Dr Jeffrey. 22 Februari. <https://www.sabahgazette.com/berikan-35-kerusi-parlimen-kepada-sabah-sarawak-dr-jeffrey/> [2 Mac 2022].
- Salleh, A., Puyok, A., & Bagang, T.P. (2019). Constitutional asymmetry in Malaysia: A case study of Sabah and Sarawak. A country study of constitutional asymmetry in Malaysia. In. Popelier, P. & Sahadzic, M. (Ed.). *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism: Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*, pp. 315-340. Cham: Springer.
- Sinar Harian. (2021). Segerakan pelaksanaan MA63: Ahli Parlimen. 20 September. <https://m.sinarharian.com.my/mobile-article?articleid=200944> [5 Oktober 2021].
- Sinar Harian. (2022). Sarawak tetap tuntutan peruntukan satu pertiga kerusi Parlimen. 20 Februari. <https://www.sinarharian.com.my/article/188800/BERITA/Politik/Sarawak-tetap-tuntut-peruntukan-satu-pertiga-kerusi-Parlimen> [2 Mac 2022].
- Sufri, K.Z., Kipli, N.A. & Sadikin, S. (2023). Youth political involvement in 12th Sarawak State Election. *Asian Journal of Research in Education and Social Sciences*, 5(2), 397-406.
- Tauning, V. & Lyndon, N. 2016. Pandangan etnik Sungai terhadap Gerakan Sabah keluar Malaysia (SSKM): Satu kajian fenomenologi. *GEOGRAFIA OnlineTM Malaysian Journal of Society and Space*, 12(5), 44-52.
- Utusan Borneo Online. (2019a). Fadillah: Bukan tak sokong, tapi. 10 April. <https://www.utusanborneo.com.my/taxonomy/term/207> [13 Oktober 2021].
- Utusan Borneo Online. (2019b). Baru persoalkan keikhlasan GPS dalam menjaga kepentingan Sarawak. 18 April. <https://www.utusanborneo.com.my/taxonomy/term/215> [13 Oktober 2021].
- Wambolt, D.B. 1992. Content analysis: Method, applications and issues. *Health Care Women Int.* 13:313-321.