

CABARAN, KELEMAHAN DAN HARAPAN FEDERALISME MULTI ETNIK: REFLEKSI PERSEKUTUAN MALAYSIA, 2018-2021

Abdul Aqmar Ahmad Tajudin^{1*} & Hussain Yusri Zawawi²

¹Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM), Malaysia

²Universiti Sultan Zainal Abidin, Malaysia

*E-mail: aqmartajudin93@gmail.com

1. PENGENALAN

Jika ditelusuri kajian federalisme di Malaysia, kebanyakannya lebih memfokuskan kepada aspek legalistik seperti pembahagian kuasa antara kerajaan pusat-negeri, pemusatan kuasa kerajaan pusat, hubungan kerajaan pusat-negeri dan federalisme fiskal. Dalam kata lain, kajian federalisme ini adalah cerminan, refleksi dan implikasi kepada pembahagian kuasa antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri yang termaktub dalam Perlembagaan Persekutuan. Disebabkan inilah, kebanyakan kajian federalisme Malaysia lebih tertumpu kepada darjah pemusatan kuasa kerajaan pusat dan dinamika persaingan kuasa antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri, khususnya apabila kedua-dua tingkat kerajaan ini mempunyai perbezaan politik seperti dalam kajian Chin yang bertajuk *Politics of federal intervention in Malaysia, with reference to Sarawak, Sabah dan Kelantan* (1997), Mohammad Agus dalam artikelnya, *The politics of Malaysia federalism: The case of Kelantan* (2001), Loh dalam artikelnya, *Restructuring federal-state relations in Malaysia: From centralized to cooperative federalism?* (2010), Hutchinson dalam artikelnya, *Malaysia's federal system: Overt and covert centralization* (2014) dan Ostwald dalam artikelnya, *Federalism without decentralization: Power consolidation in Malaysia* (2017).

Justeru tanpa menafikan sumbangan kajian tersebut, artikel ini cuba melengkapikan kajian federalisme di Malaysia dengan memberi tumpuan kepada aspek etnisiti, atau dikenali sebagai federalisme multi etnik. Ini kerana sarjana federalisme kontemporari seperti Requejo (2005), Burgess (2006), McGarry dan O'Leary (2009), dan Adeney dan Bhattacharrya (2018) berhujah bahawa federalisme bukan sahaja menjadi mekanisme untuk melicinkan hubungan antara kerajaan pusat-negeri, tetapi ia juga berupaya menyediakan kerangka dan struktur bagi menampung elemen kerencaman etnik (*deep diversity*) agar tercapainya matlamat serampang dua mata federalisme, iaitu mengiktiraf kepelbagaian (*diversity*) dan mewujudkan perpaduan (*unity*). Mengambil kira potensi federalisme ini, maka adalah menarik untuk meneliti pengalaman Malaysia sebagai federalisme multi etnik. Ini kerana selepas buat pertama kalinya federalisme Malaysia memperlihatkan kejatuhan dominasi satu parti Barisan Nasional (BN) di peringkat kerajaan pusat, hubungan multi etnik semakin tegang dan berada dalam situasi tidak menentu. Hal ini berlaku apabila kerajaan pusat Pakatan Harapan (PH) cuba melakukan perubahan yang didakwa mencabar kedudukan istimewa Melayu sehingga mencetuskan kebangkitan sentimen nasionalisme etnik majoriti Melayu. Implikasi kebangkitan ini menyebabkan kerajaan PH tumbang setelah 22 bulan memerintah di tangan Perikatan Nasional (PN), sebuah pakatan politik baharu yang didominasi oleh parti Melayu Islam. Justeru, artikel ini membincangkan refleksi persekutuan multi etnik Malaysia, khususnya pasca PRU 2018. Perbincangannya mempunyai tiga objektif utama iaitu menggariskan cabaran federalisme multi etnik Malaysia, mengenal pasti kelemahannya, dan meneroka harapan Malaysia sebagai federalisme multi etnik.

2. METODOLOGI KAJIAN

Artikel ini menggunakan reka bentuk penyelidikan kualitatif disebabkan beberapa perkara. Pertama, cirinya yang merangkumi unsur penerokaan dan penerangan dapat mewujudkan penelitian, pemeriksaan, dan penghuraian federalisme multi etnik Malaysia secara komprehensif. Kedua, pendekatan semulajadi (*naturalistic approach*) yang merupakan antara pendekatan dalam reka bentuk penyelidikan kualitatif juga membantu pengkaji untuk meneroka fenomena sosial khususnya berkenaan cabaran, kelemahan dan harapan Malaysia sebagai negara federal multi etnik. Dari segi kaedah pengumpulan data, artikel ini menggunakan kaedah pengumpulan data primer melalui temu bual separa berstruktur kerana cirinya yang bersifat fleksibel mendorong wujudnya interaksi yang lebih besar antara pengkaji dan informan. Antara informan yang ditemu bual adalah pemimpin kerajaan, ahli politik, penggerak badan budan kerajaan, dan golongan intelektual. Selain itu, artikel ini juga menggunakan kaedah pengumpulan data sekunder daripada buku, jurnal, tesis, dokumen rasmi kerajaan, portal-portal media cetak dan elektronik, serta laporan-laporan badan antarabangsa dalam mendapatkan maklumat sorotan literatur, menentukan pemilihan konsep, dan mengenal pasti cabaran, kelemahan dan harapan Malaysia sebagai negara federal multi etnik. Dalam aspek alat analisis dan unit analisis pula, artikel ini menggunakan konsep federalisme multi etnik sebagai acuan dan lensa perbincangan, manakala isu multi etnik dalam federalisme Malaysia pula menjadi unit analisisnya.

3. DAPATAN DAN PERBINCANGAN

Artikel ini berhujah bahawa perkembangan Malaysia sebagai federalisme multi etnik, khususnya dalam tempoh tahun 2018-2021 memperlihatkan cabaran, kelemahan dan harapan dalam kelangsungannya. Antara cabaran yang dihadapi oleh federalisme multi etnik Malaysia adalah meningkatnya sentimen perkauman dan agama. Perbincangan mendapati pentadbiran kerajaan pusat oleh PH telah mencetuskan kebangkitan sentimen nasionalisme Melayu Islam melalui pembentukan kerjasama dan mobilisasi politik seperti Kongres Maruah Melayu, Kempen BMF (*Buy Muslim First*), Muafakat Nasional, Perikatan Nasional dan pengukuhan agenda Bumiputera dalam polisi nasional. Selain itu, sentimen anti federal di Sabah dan Sarawak juga tercetus seperti pembentukan organisasi pemisah Sabah Sarawak Keluar Malaysia (SSKM) dan beberapa isu kelemahan asimetri persekutuan seperti diskriminasi kumpulan Bumiputera, penerapan model pentadbiran Semenanjung dan kemunduran pembangunan negeri. Amalan politik permuafakatan juga kelihatan pudar dalam federalisme multi etnik Malaysia. Ini kerana kemunculan PN dengan dominasi tiga parti politik Melayu di peringkat kerajaan pusat dilihat kurang menghayati konsep politik permuafakatan yang mengutamakan perwakilan seimbang antara kumpulan etnik yang berbeza. Antara cabaran lain pula adalah lemahnya integrasi nasional. Artikel ini mendapati dua halangan integrasi nasional, iaitu dalam kalangan etnik dan dalam kalangan unit persekutuan (negeri). Justeru perbincangan artikel ini mendapati bahawa empat cabaran tersebut berupaya menjejaskan keharmonian hubungan multi etnik, mengurangkan kesepaduan wilayah dan menggugat kestabilan federalisme multi etnik Malaysia.

Malah, cabaran ini diperkukuhkan lagi dengan beberapa kelemahan dalam struktur dan proses federalisme multi etnik Malaysia. Antaranya adalah wujudnya struktur kerajaan pusat

yang kuat. Perbincangan menunjukkan walaupun pemusatan kuasa kerajaan pusat melalui penguasaan bidang-bidang signifikan berupaya mewujudkan keseragaman dalam pentadbiran persekutuan, namun ia juga menyediakan sumber kepada kerajaan pusat untuk mengukuh dan menguatkan kuasanya di peringkat negeri dan persekutuan. Hal inilah yang memunculkan kelemahan lain, iaitu wujudnya ketegangan hubungan antara kerajaan pusat dan negeri, khususnya yang berbeza aliran politik. Perbincangan menunjukkan walaupun berakhirnya dominasi satu parti BN di peringkat kerajaan pusat selepas PRU 2018, namun dengan kekalnya kawalan sumber dan bidang kuasa signifikan oleh kerajaan pusat, amalan diskriminasi terhadap pentadbiran kerajaan negeri yang berbeza aliran politik sering berlaku bagi menjejaskan dan melemahkan pentadbiran negeri tersebut. Artikel ini juga mendapati antara kelemahan lain dalam federalisme multi etnik Malaysia adalah kurangnya budaya berfikir federal seperti federalisme sebagai perjanjian ikatan moral, federalisme sebagai solidariti sosial dan federalisme sebagai desentralisasi kuasa dalam kalangan rakyatnya. Maka, kewujudan beberapa kelemahan tersebut bukan sahaja menyukarkan usaha untuk mengatasi cabaran yang berlaku, malah ia juga cenderung mengurangkan keberkesanan sistem politik federal Malaysia dalam menampung elemen kerencaman rakyat dan mengurus perbezaan politik.

Pun begitu, walaupun mempunyai kelemahan, artikel ini turut mendapati federalisme multi etnik Malaysia masih mempunyai harapan bagi mengekalkan keharmonian etnik dan kestabilan persekutuannya. Ini disebabkan tiga perkara. Pertama adalah kekalnya Melayu sebagai *staatsvolk* (majoriti). Ini kerana perbincangan menunjukkan keberadaan etnik Melayu sebagai etnik majoriti yang tidak mendiami sesebuah unit persekutuan, tetapi sebaliknya tersebar di seluruh bahagian persekutuan dapat mengurangkan sentimen etnik minoriti dan secara tidak langsung berupaya mengekalkan kestabilan persekutuan. Kedua adalah wujudnya parti politik yang bersifat *country-wide parties*. Ini kerana struktur parti politik sebegini dapat menghasilkan hubungan simbiotik antara parti politik di peringkat pusat dengan parti politik di peringkat negeri melalui sifat ketergantungan dan matlamat bersama sesebuah parti. Hubungan sebegini membolehkan pemimpin kerajaan pusat dan negeri sentiasa bekerjasama, mengurus hubungan pentadbiran dengan baik, dan mengadakan tawar-menawar yang menguntungkan kedua-dua pihak. Ketiga adalah kukuhnya semangat '*holding together*' dalam kalangan unit persekutuan Malaysia. Walaupun federalisme Malaysia memperlihatkan ketegangan hubungan kerajaan pusat-negeri, namun ianya adalah masih terkawal kerana pemimpin pusat dan negeri kekal menggunakan saluran demokratik dalam menyelesaikan pertikaian pusat-negeri seperti mengadakan mesyuarat antara menteri besar atau ketua menteri, perbahasan dalam parlimen serta melakukan dialog dan wacana, berbanding mengadakan rusuhan, pemberontakan bersenjata atau memimpin gerakan pemisahan.

4. KESIMPULAN

Walaupun Persekutuan Malaysia berhadapan dengan cabaran dan kelemahan yang cenderung mencetuskan ketidakstabilan persekutuan dan menggugat keharmonian masyarakat federalnya, namun keberadaan beberapa struktur dan semangat persekutuan masih berupaya memberi harapan kepada Malaysia dalam mengurus hubungan multi etnik, mewujudkan kesepaduan wilayah dan mengekalkan kestabilan persekutuannya. Justeru mengenal pasti cabaran dan kelemahan dalam federalisme multi etnik Malaysia adalah signifikan agar penambahbaikan dan pembaharuan dapat dilakukan bagi melicinkan pentadbiran dan menjamin kelangsungan sistem politik persekutuan. Maka hal ini menjustifikasikan bahawa perlunya kajian federalisme Malaysia yang melangkaui aspek legalistik dengan turut sama

memberi tumpuan kepada aspek etnisiti mengambil kira ciri kerencaman dan pemisahan mendalam (*deep cleavage*) etnik di Malaysia.

5. PENGHARGAAN

Penyiapan artikel ini dibantu oleh Skim Geran Penyelidikan PT. Mitra Perkasa Prima Jaya 001/PRO-PT.MPPJ/VIII/2021.

6. RUJUKAN

- Adeney, K. & Bhattacharyya, H. (2018). Current challenges to multinational federalism in India. *Regional and Federal Studies*, 28(4), 409-425.
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism: Theory and practice*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Chin, J. (1997). Politics of federal intervention in Malaysia, with reference to Sarawak, Sabah, and Kelantan. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 35(2), 96-120.
- Gagnon, A. G. (2007). Democratic multinational federalism under scrutiny: Healthy tensions and unresolved issues in Canada. In M. Burgess & J. Pinder (Ed.). *Multinational federations* (pp. 17-30). New York: Routledge.
- Hutchinson, F. E. (2014). Malaysia's federal system: Overt and covert centralization. *Journal of Contemporary Asia*, 44(3), 422-442.
- Juhasz, J. (2005). Ethno-federalism: Challenges and opportunities. *Medjunarodni Problem*, 57(3), 245-263.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J. & Stepan, A. (1992). Political identities and electoral sequences: Spain, the Soviet Union and Yugoslavia. *Daedalus*, 121(2), 123-139.
- Loh, F. K. W. (2009). *Old vs new politics in Malaysia: State and society in transition*. Petaling Jaya: Strategic Information and Research Development Centre.
- Loh, F. K. W. (2010). Restructuring federal-state relations in Malaysia: From centralized to cooperative federalism? *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 99(407), 131-140.
- McGarry, J. & O'Leary, B. (2009). Must pluri-national federations fail? *Ethnopolitics*, 8(1), 5-25.
- Ostwald, K. (2017). Federalism without decentralization: Power consolidation in Malaysia. *Journal of Southeast Asian Economies*, 34(3), 488-506.
- Shafruddin, B. H. (1987). *The federal factor in the government and politics of Peninsular Malaysia*. Singapore: Oxford University Press.
- Yusoff, M. A. (2001). The politics of Malaysian federalism: The case of Kelantan. *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics & Strategic Studies*, 28, 1-24.