

SABAH DALAM
PERSEKUTUAN MALAYSIA

MA

63

SEBAGAI
KONTRAK
SOSIAL

1099595
ARM

ARMIZAN MOHD ALI

*Kontrak Sosial "antara kaum" adalah teras
Persekutuan Tanah Melayu 1957, manakala
Kontrak Sosial "antara wilayah" adalah pasak
Persekutuan Malaysia 1963*



PERDANA
LEADERSHIP
FOUNDATION
YAYASAN
KEPIMPINAN
PERDAMA

Usaha kecil ini adalah ikhtiar diri sebagai anak kelahiran Sabah yang menghasratkan agar sekalian rakyat bersatu membangunkan tanah air milik bersama. Perkongsian ini didedikasikan buat seluruh warga Sabah, juga untuk para penggubal dan pelaksana dasar pada peringkat Persekutuan. Moga dengan penerbitan ini akan menyusul lebih banyak diskusi MA63 yang konstruktif demi memelihara dan melestarikan Persekutuan Malaysia. Demi Sabah, untuk Malaysia.

ARMIZAN MOHD ALI



SABAH DALAM
PERSEKUTUAN MALAYSIA

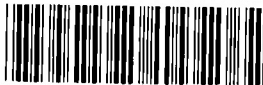
MA 63

SEBAGAI
KONTRAK
SOSIAL

ARMIZAN MOHD ALI



PUSTAKA PERDANA



1013613

ITBM

Institut Terjemahan & Buku Malaysia

Kuala Lumpur

2020

Buku **SABAH DALAM PERSEKUTUAN MALAYSIA: MA63 SEBAGAI KONTRAK SOSIAL** diadaptasi daripada tesis Ijazah Sarjana Sastera diterbitkan oleh Institut Terjemahan & Buku Malaysia Berhad.

Diterbitkan oleh:
INSTITUT TERJEMAHAN & BUKU MALAYSIA BERHAD

(No. Syarikat: 276206-D)
Wisma ITBM, No. 2, Jalan 2/27E
Seksyen 10, Wangsa Maju
53300 Kuala Lumpur
Malaysia

Tel.: 603-4145 1800 Faks: 603-4142 0753
E-mel: publishing@itbm.com.my Laman Web: www.itbm.com.my

Cetakan Pertama 2020
Penerbitan © Institut Terjemahan & Buku Malaysia Berhad
Teks © Armizan Mohd Ali

Hak cipta terpelihara. Tidak dibenarkan mengeluarkan mana-mana bahagian teks, ilustrasi, foto dan isi kandungan buku ini dalam apa jua bentuk dan dengan apa jua cara, sama ada secara elektronik, fotokopi, mekanik, rakaman atau cara lain kecuali dengan keizinan bertulis daripada Institut Terjemahan & Buku Malaysia Berhad, Wisma ITBM, No. 2, Jalan 2/27E, Seksyen 10 Wangsa Maju, 53300 Kuala Lumpur, Malaysia.

Perpustakaan Negara Malaysia Data Pengkatalogan-dalam-Penerbitan

Armizan Mohd. Ali
SABAH DALAM PERSEKUTUAN MALAYSIA: MA63 SEBAGAI KONTRAK
SOSIAL /
ARMIZAN MOHD ALI.
ISBN 978-967-460-859-0
1. Social contract.
2. Constitutional law--Malaysia.
3. Malaysia--History.
4. Sabah (Malaysia)--History.
5. Political science--Malaysia.
6. Malaysia--Politics and government.
7. Government publications--Malaysia.
I. Tajul Anuar Jamaluddin. II. Judul.
320.1109595

Penasihat Penerbitan: Mohd Khair Ngadiron

Reka bentuk kulit, reka bentuk buku & atur huruf: Zinitulniza Abd Kadir

Dicetak di Malaysia oleh:
GLOBAL SMART PRINTINGS SDN BHD
SA-SG 20, Jalan UP 1/1A, Spring Ville
Taman Ukay Perdana, Ukay Perdana
Ampang, 68000 Selangor

320.1109595



Kata Pengantar vii
Prakata xi
Penghargaan xix
Senarai Singkatan xxiii

01 Sabah dan Idea Penubuhan Persekutuan Malaysia 01

- ▶ *Isu Legasi* 06
- ▶ *Status dan kedudukan Sabah dalam Pembentukan Persekutuan Malaysia* 10
 - ❶ *Teori Kontrak Sosial* 10
 - ❷ *Perlembagaan Persekutuan, MA63 dan Kontrak Sosial* 13
 - ❸ *Perjanjian Malaysia 1963 dan Kedudukan Khas Sabah* 15

02 Kontrak Sosial dan Pembentukan Persekutuan Tanah Melayu 21

- ▶ *Latar Belakang Teori Kontrak Sosial* 23
- ▶ *Elemen-elemen Kontrak Sosial dalam Pembentukan Persekutuan Tanah Melayu* 38
 - ❶ *Sifat Semula Jadi (State of Nature) dan Senario Semasa* 41
 - ❷ *Perundingan dan Kehendak Umum (General Will)* 44
 - ❸ *Permuafakatan dan Perjanjian* 45
 - ❹ *Penetapan Bentuk Kerajaan/ Sistem Pemerintahan* 48
 - ❺ *Pengubalan Undang-undang* 50
- ▶ *Rumusan* 52

03	Sabah Sebelum Pembentukan Malaysia	55
	▶ <i>Pemerintahan Kesultanan Brunei dan Sulu di Borneo Utara</i>	56
	▶ <i>Pendudukan Kuasa-kuasa Barat di Borneo Utara</i>	65
	▶ <i>Pendudukan Jepun di Borneo Utara</i>	73
	▶ <i>Borneo Utara sebagai Koloni Jajahan Mahkota British (British Crown Colony)</i>	77
	▶ <i>Rumusan</i>	78
04	Pembentukan Malaysia	81
	▶ <i>Idea dan Cadangan Awal Pembentukan Persekutuan Malaysia</i>	83
	▶ <i>Faktor-faktor Utama Mempengaruhi Kemunculan Idea Pembentukan Persekutuan Malaysia 1963</i>	86
	▶ <i>Reaksi Awal Borneo Utara terhadap Idea Penubuhan Persekutuan Malaysia</i>	91
	▶ <i>Proses Pembentukan Persekutuan Malaysia</i>	95
	① <i>Persidangan Persatuan Parlimen Komanwel (CPA)</i>	97
	② <i>Jawatankuasa Perundingan Perpaduan Malaysia (MSCC)</i>	99
	③ <i>Suruhanjaya Cobbold</i>	102
	④ <i>Memorandum 20 Perkara</i>	110
	⑤ <i>Jawatankuasa antara Kerajaan (IGC)</i>	111
	▶ <i>Rumusan</i>	114
05	Kepentingan dan Kedudukan Perjanjian Malaysia 1963 (MA63)	115
	▶ <i>Latar Belakang Perjanjian Malaysia 1963</i>	116
	▶ <i>Inti Pati Perjanjian Malaysia 1963</i>	119
	▶ <i>MA63 sebagai Kontrak Sosial</i>	142
	▶ <i>Rumusan</i>	145
	<i>Nota Hujung</i>	149
	<i>Bibliografi</i>	153
	<i>Indeks</i>	161
	<i>Biodata Pengarang</i>	165

Kata Pengantar

PROF. MADYA DR. RAMZAH DAMBUL

M **M**
MENGANJAK NARATIF MA63: daripada polemik sosiopolitik kenegerian kepada agenda kolektif Malaysia.

Pada tahun 2008, bersama sekumpulan penyelidik multidisiplin Universiti Malaysia Sabah (UMS), saya mengetuai satu kajian tentang isu-isu prioriti negeri Sabah. Dua tahun kemudian, kami menghasilkan buku akademik berjudul *Sabah Priority Issues, Setting the Course for Change* (terbitan UMS pada tahun 2010). Pengalaman dalam kajian ini mendedahkan saya kepada pelbagai polemik sosiobudaya, sosioekonomi dan sosiopolitik yang tegar melingkari negeri di utara Borneo ini, sejak terbentuknya gagasan Malaysia pada tahun 1963.

Menerusi pendekatan analisis sebab-akibat kepada pelbagai isu genting tersebut, buku *Sabah Priority Issues* merumuskan persekutuanisme sebagai salah satu faktor pencetus utama. Gejala-gejala negatif khususnya yang bersabit jurang perpaduan dan kerjasama urus tadbir –

didapati mempunyai kaitan intim dengan situasi hubungan dua hala negeri-persekutuan. Diagnosis yang lebih mendalam telah memperlihatkan juga bahawa pengaruh persekutuanisme ini akhirnya memberi impak penting kepada tren dan pola pembangunan Sabah.

Justeru, sesuatu yang normal apabila sentimen negeri-persekutuan ini begitu kuat bergelora pada semua peringkat masyarakat Sabah. Pendek kata, pergeseran tersebut bersifat kolektif, bukan sahaja dalam kalangan pemimpin dan aktivis, bahkan merentas sehingga ke komuniti akar umbi. Antara perkara-perkara paling dasar yang menguasai polemik ini, sudah tentulah persoalan tentang hak dan kedudukan Sabah dalam konteks persekutuan Malaysia.

Bagaimana buku *Sabah dalam Persekutuan Malaysia: MA63 sebagai Kontrak Sosial* menyumbang kepada pergelutan persekutuanisme ini, yang sejak sekian dekad telah menunjangi isu-isu prioriti negeri Sabah? Buku ini membawa satu anjakan signifikan dengan menawarkan dimensi baharu bagaimana isu-isu yang pelbagai itu boleh didekati dengan lebih rasional dan harmoni.

Dalam naratif lama, Perjanjian Malaysia 1963 (MA63) dilihat sepenuhnya daripada kaca mata sosiopolitik. MA63 seolah-olah satu medan pertembungan di antara pemerintah negeri dan persekutuan dari segi memperjuangkan kepentingan Sabah, khususnya dalam Borneosasi, agihan ekonomi, isu jurang wilayah dan hal-hal seumpama. Oleh kerana wujudnya elemen “perjuangan” yang sedemikian lokal sifatnya; MA63 menjadi satu komoditi politik yang mudah dijual beli dalam gelanggang kuasa partisan. Mengapa? Kerana ia menawarkan sentimen yang begitu laku untuk memancing undi setiap kali pilihan raya negeri.

Armizan menerusi konsep Kontrak Sosial, membuat percubaan signifikan untuk merobohkan naratif yang sekian lama menguasai polemik ini. Daripada pergeseran sosiopolitik berpaksikan kenegerian, ia dianjak menjadi satu agenda sepunya negara. Ini bukan sahaja segar dari segi

perspektif; bahkan ia juga menawarkan harapan-harapan baharu. Pendekatan ini membawa aura diplomatik yang lebih menyatukan. Asas terpenting dalam dimensi baharu ini menjurus kepada semangat saling menghormati; dan bukan lagi pertembungan kuasa.

Armizan menggali MA63 setuntasnya dan menghujahkan bahawa ia bukan sekadar satu dokumen perjanjian yang disuratkan dengan kata-kata perundangan. Tetapi di sebalik kertas ini, wujud satu rentetan peristiwa panjang yang menyimpan legasi sejarah, dan semangat kompromi yang tidak mampu disuratkan dengan tulisan. Dalam menaakul MA63, Armizan tidak sekadar taasub menganalisis aksara dan ayat dalam dokumen MA6; tetapi turut menggali semangat sejati yang tersirat semasa proses ke arah memuktubkan perjanjian tersebut.

Ini adalah inti hujahan paling novel dalam buku *Sabah dalam Persekutuan Malaysia: MA63 sebagai Kontrak Sosial*, yang sekali gus memperkayakan korpus ilmu wacana MA63 mengikut konteks Sabah. Armizan mengangkat martabat MA63 daripada sekadar perjanjian legal kepada satu bentuk akad tatanegara. Perjanjian hanyalah tentang janji: ada yang memberi, ada yang menuntut. Kontrak sosial adalah tentang akad: ada kerelaan untuk sama-sama menerima, ada rasa mahu saling menghayati. Ia bukan lagi sekadar persoalan mengagih kuasa dan hak, sesama pihak yang berjanji. MA63 dilihat sebagai ikatan untuk saling menghormati, demi melindungi kepentingan bersama. Perubahan naratif besar, daripada SESAMA kepada BERSAMA.

Menerusi perspektif segar ini, kita menunggu cahaya baharu di negeri Sabah dalam mendekati dan merungkai agenda MA63. Semoga akan roboh jua tembok politik yang selama ini membataskan polemik hanya pada pertentangan sempit tentang: siapa yang berjanji, siapa yang mungkir. Untuk masa mendatang, biarlah naratif MA63 menjadi satu refleksi sepunya tentang: bagaimana menghayati, bagaimana menghormati. Dengan konsep Kontrak Sosial, MA63

sebenarnya diberi pentas lebih besar: untuk Sabahan, demi Malaysiana. Saya fikir perjuangan dengan nada begini akan lebih mudah membujuk lawan dan lebih efektif mengukuhkan setia kawan, berbanding Sabah untuk Sabahan. ☺

“Sabah Priority Issues, Setting the Course for Change”

P

BUKU SABAH DALAM Persekutuan Malaysia: MA63 sebagai Kontrak Sosial merupakan satu usaha pendokumentasian fakta dan sejarah bersandarkan teori dan dapatan kajian dengan kaedah yang difikirkan perlu. Banyak tumpuan diberikan kepada bahan-bahan yang menyentuh huraian berhubung teori kontrak sosial, latar belakang dan proses pembentukan Persekutuan Tanah Melayu dan selanjutnya Persekutuan Malaysia, dokumen-dokumen penting seperti Memorandum 20 Perkara, Memorandum MSCC, Laporan IGC, Perjanjian Malaysia 1963, Rang Undang-undang Malaysia dan Perlembagaan Persekutuan. Dapatan ini ialah sandaran bagi mengukuhkan hujah yang dibentangkan di dalam buku ini.

Seperti yang dibincangkan di dalam buku ini, penulisan buku ini telah dipandu berdasarkan kerangka teori kontrak sosial yang diutarakan oleh tiga tokoh utama yang mempelopori teori ini iaitu Thomas Hobbes,



John Locke dan Jean-Jacques Rousseau. Sungguhpun umum termasuk ahli akademik mengiktiraf bahawa pembentukan Persekutuan Tanah Melayu adalah berlandaskan kontrak sosial, namun premis ini tidak pernah dikupas dengan terperinci. Perbincangan hanya terhad kepada aspek tolak ansur, kompromi dan persefahaman di antara kaum-kaum utama di Tanah Melayu yang membawa kepada kemerdekaan dan sekali gus pembentukan Persekutuan Tanah Melayu yang berdaulat dan merdeka.

Sehubungan itu, berdasarkan penelitian kepada idea dan hujah ketiga-tiga tokoh yang dinyatakan di atas, penulis telah mengenal pasti terdapat lima elemen utama yang relevan dalam melihat proses pembentukan Persekutuan Tanah Melayu; iaitu i) sifat semula jadi (*state of nature*) dan senario semasa, ii) perundingan dan kehendak umum (*general will*), iii) permuafakatan dan perjanjian, iv) penentuan bentuk kerajaan/sistem pemerintahan, dan v) penggubalan undang-undang. Selanjutnya, penulis mendapati kesemua elemen di atas juga wujud dan berperanan dalam proses pembentukan Persekutuan Malaysia pada tahun 1963.

Selain mengenal pasti elemen-elemen utama teori kontrak sosial, perbincangan di dalam buku ini telah meletakkan landasan untuk menjawab permasalahan berhubung kepelbagaian naratif dalam diskusi berhubung isu hak, status dan kedudukan Sabah dalam Persekutuan Malaysia, yang telah membawa kepada kekeliruan dan polemik berpanjangan. Diskusi berhubung isu tersebut perlu bersandarkan kepada naratif yang tepat supaya ia tidak dianggap bersifat kenegerian (*state-centric*), yang menjadikannya hanya relevan untuk masyarakat Sabah dan hanya penting bagi satu pihak, iaitu negeri Sabah serta tidak signifikan untuk pihak lain khususnya Kerajaan Persekutuan.

Membincangkan dan sekali gus memperjuangkan isu hak, status dan kedudukan Sabah dalam kerangka naratif kontrak sosial antara wilayah akan meletakkan isu ini

sebagai satu agenda nasional, yang perlu diiktiraf oleh semua pihak. Hal ini sekali gus meletakkan tanggungjawab kepada semua pihak berkepentingan untuk memperakui hak istimewa dan kedudukan khas Sabah serta mematuhi dan melaksanakan kewajipan yang telah dipersetujui bersama, sebagaimana yang termaktub dalam undang-undang tertinggi negara, iaitu Perlembagaan Persekutuan dan ikatan kontrak antara wilayah dalam MA63.

Pada masa yang sama, kesemua elemen penting teori kontrak sosial yang dikenal pasti tersebut telah menjadi asas dan kerangka dalam perbincangan di setiap bab. Selain memahami aplikasi lima teras elemen penting teori kontrak sosial yang dikenal pasti relevan, bab-bab seterusnya juga telah menyentuh berkenaan penelitian latar belakang dan sejarah pembentukan Persekutuan Malaysia pada tahun 1963.

Kupasan berkenaan elemen sifat semula jadi dan senario semasa wilayah-wilayah yang kemudiannya telah membentuk Malaysia dengan fokus kepada faktor Borneo Utara turut diperluas di dalam buku ini. Sifat semula jadi dan senario semasa di Borneo Utara dan wilayah-wilayah berkaitan telah menjadi pendorong kepada persetujuan untuk membentuk kontrak sosial dan sekali gus bergabung membentuk Persekutuan Malaysia. Antaranya, kehendak umum untuk merdeka dan hasrat menikmati pembangunan ekonomi, sosial dan pendidikan serta ancaman Indonesia dan Filipina telah mendorong penduduk Sabah memilih untuk bersama membentuk Malaysia. Di pihak Persekutuan Tanah Melayu, isu keselamatan seperti ancaman komunis dan keseimbangan kaum telah menjadi antara faktor utama merintis gagasan Malaysia. Gelombang dan trend penyahjajahan serta beban kewangan yang ditanggung, sama ada pada peringkat domestik dan wilayah-wilayah jajahan yang perlu dipulihkan pasca-Perang Dunia Kedua, telah membuatkan British menyokong dan menggerakkan idea Malaysia.

Sementara itu, perihal berkaitan elemen perundingan dan kehendak umum serta permuafakatan dan perjanjian turut dibincangkan. Perbincangan tersebut merangkumi latar belakang dan proses pembentukan Malaysia yang melibatkan pelbagai platform siri rundingan dan kehendak umum yang dikenal pasti, dibentuk dan dicapai dalam peristiwa-peristiwa dan dokumen-dokumen berkaitan. Hal ini termasuklah CPA, MSCC, Suruhanjaya Cobbold, Memorandum 20 Perkara dan IGC. Kupasan telah menunjukkan kesinambungan di antara setiap platform perundingan sebagai satu proses yang saling melengkapi. Setiap platform juga merintis kehendak umum semua pemegang taruh untuk membina Malaysia. Proses perundingan melibatkan pernyataan hasrat, kebimbangan, kehendak dan elemen tawar-menawar yang akhirnya dapat diharmonikan melalui kompromi, toleransi dan jaminan perlindungan. Semua proses awal ini akhirnya membawa kepada permuafakatan yang berbentuk komitmen dan persetujuan untuk merealisasikan pembentukan Malaysia, yang kemudiannya termaktub dalam bentuk sebuah perjanjian.

Selain huraian yang melengkapkan fasa akhir sejarah pembentukan Malaysia, di dalam bab akhir buku ini penulis memberikan fokus kepada kepentingan dan kedudukan MA63 dalam pembentukan Malaysia yang merupakan objektif kedua kepada kajian ini. MA63 merupakan sijil lahir kepada Malaysia, dengan mengambil kira kedudukannya sebagai dokumen yang telah membawa lima pihak (British, Tanah Melayu, Borneo Utara, Sarawak, dan Singapura) menandatangani perjanjian untuk memuktamadkan gagasan pembentukan Malaysia. Perjanjian ini juga telah menjadi teras dan penghubung di antara proses awal dan proses pelengkap di fasa akhir. Proses awal melibatkan siri perundingan, pembentukan kehendak umum dan permuafakatan. MA63 sebagai sebuah dokumen perjanjian yang bersifat triti pada peringkat antarabangsa dan selanjutnya menjadi pemangkin kepada berlangsungnya proses pelengkap dan pengakhiran dalam

penubuhan Malaysia iaitu penetapan bentuk kerajaan dan sistem pemerintahan serta penggubalan undang-undang, yang kedua-duanya juga merupakan elemen utama dalam teori kontrak sosial. Signifikansi MA63 ini telah meletakkan kedudukannya sebagai teras kontrak sosial dalam pembentukan Persekutuan Malaysia dan semangat serta prinsipnya akan terus relevan dalam proses pengisian pembinaan Malaysia pascapembentukan, hari ini dan masa depan.

Pada masa yang sama, penulis juga telah menganalisis status dan kedudukan Sabah dalam Malaysia berdasarkan Perlembagaan Persekutuan di bahagian akhir bab buku ini. Perlembagaan hari ini berteraskan kepada Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu yang telah digubal dan berkuat kuasa pada tahun 1957. Demi merealisasikan pembentukan Persekutuan Malaysia, pindaan berskala besar telah dibuat terhadap perlembagaan asal melalui RUU Malaysia yang kemudiannya diluluskan menjadi Akta Malaysia 1963. Pindaan yang dilaksanakan pada tahun 1963 ini merangkumi syor dan cadangan kerangka yang telah diputuskan melalui IGC dan dijadikan sebahagian daripada MA63 melalui Perkara II, Lampiran A dan Perkara VIII. Pindaan ini juga memenuhi hasrat dan kehendak umum masyarakat Sabah yang menginginkan jaminan berperlembagaan untuk memelihara kepentingan penduduk dan negeri Sabah. Ia telah mengambil kira syor-syor dan perakuan-perakuan yang dikemukakan sepanjang proses perundingan dan permuafakatan. Perlindungan melalui peruntukan-peruntukan khusus dalam perlembagaan ini telah meletakkan status Sabah sebagai sebuah negeri dalam Persekutuan Malaysia yang mempunyai kedudukan khas dan bidang kuasa istimewa serta lebih meluas berbanding negeri-negeri lain di Malaysia.

Secara keseluruhannya, penulisan buku ini telah mengemukakan hujah yang berupaya meletakkan diskusi dan perjuangan memelihara dan melindungi hak dan

kepentingan Sabah di tempat yang tepat dan sewajarnya. Diskusi dan perjuangan ini akan lebih bernilai dan bermakna sekiranya disandarkan kepada naratif kontrak sosial dalam pembentukan Malaysia. MA63 ialah teras kepada pembentukan kontrak sosial tersebut.

Kontrak sosial membawa konotasi perundingan, kehendak umum, permuafakatan dan perjanjian. Ikatan kontrak hadir bersama hak dan tanggungjawab yang perlu diiktiraf, dipatuhi dan dilaksanakan oleh semua pihak yang terlibat. Dalam konteks hubungan negeri dan persekutuan, Kerajaan Negeri Sabah dan Kerajaan Persekutuan berkewajipan untuk memenuhi kontrak sosial ini berpandukan kepada Perlembagaan Persekutuan sebagai undang-undang utama dan mekanisme perundangan lain. Naratif ini juga boleh menjadi justifikasi sekiranya suatu hari nanti ada pihak yang mencari jawapan mengapa peruntukan perlembagaan digubal dengan memberikan kedudukan khas kepada Sabah, dalam konteks bidang kuasa autonomi yang lebih luas berserta jaminan perlembagaan tertentu, berbanding negeri-negeri lain dalam sebuah negara persekutuan.

Pada masa yang sama, naratif ini membuka ruang kepada pemahaman umum berhubung kontrak sosial dalam konteks Malaysia. Hal ini boleh menambah baik kesedaran berhubung kewujudan kontrak sosial yang pada hari ini cenderung dirujuk pada skop persefahaman di antara tiga kaum di Malaysia iaitu Melayu, Cina dan India. Hakikatnya, persefahaman “antara kaum” ini merupakan kontrak sosial yang menjadi teras dalam penubuhan Persekutuan Tanah Melayu. Kontrak sosial versi 1957 ini telah diperkukuhkan oleh versi 1963 dengan penubuhan Malaysia melalui persefahaman “antara wilayah”.

Sehubungan itu, sekiranya kontrak sosial versi 1957 diiktiraf dan diterima, maka kontrak sosial versi 1963 juga perlu diletakkan di tempat yang sewajarnya. Hal ini demikian kerana kedua-dua teras kontrak sosial tersebut

ialah tunjang kepada Persekutuan Malaysia yang wujud pada hari ini. Pemahaman dan kesedaran berhubung perkara ini perlu dibina dalam kalangan seluruh rakyat Malaysia, dan bukan hanya masyarakat di Sabah. Premis ini juga penting untuk difahami, diiktiraf dan dilaksanakan oleh para penggubal dan pelaksana dasar pada peringkat persekutuan agar mereka dapat melihat isu Sabah ini dalam perspektif yang tepat, bahawasanya ia bukan agenda sempit bersifat kenegerian, tetapi agenda nasional yang bertunjangkan kontrak sosial. Agenda yang perlu diperakui dan ditangani untuk membentuk kemakmuran bersama dalam membina masa depan Malaysia. ©



Penghargaan

ARMIZAN MOHD ALI

A **ALHAMDULILLAH, SAYA MERAFAKKAN** setinggi-tinggi kesyukuran ke hadrat Allah SWT atas kebesaran dan kekuasaan-Nya, saya selaku hamba-Nya berupaya menyempurnakan penulisan dan penerbitan buku ini. Buku ini bermula dengan penulisan saya dalam bentuk artikel pada 8 Disember 2017 yang disiarkan di akhbar *Utusan Borneo*. Topik yang sama saya pilih untuk jadi kajian dalam tesis Ijazah Sarjana Sastera dalam bidang Kerajaan dan Hubungan Antarabangsa di Universiti Malaysia Sabah (UMS). Saya amat bersyukur kerana bukan sahaja dapat menamatkan pengajian, malah berupaya menyiapkan projek sarjana dengan tajuk yang amat dekat dengan hati saya, yang kemudiannya diadaptasi untuk penghasilan buku ini.

Saya ingin merakamkan ucapan jutaan terima kasih kepada Puan Marja Azlima Omar selaku penyelia akademik atas kesediaan beliau untuk membimbing, menasihati, memberikan dorongan dan tunjuk ajar, berkongsi maklumat serta tanpa jemu menelaah setiap helaian draf kerja saya sepanjang proses menyiapkan kertas projek tersebut. Saya juga ingin mengucapkan penghargaan kepada semua pensyarah yang terlibat membimbing saya sepanjang pengajian di UMS. Pada kesempatan ini, saya fikir wajar untuk saya menyebut nama mereka satu per satu sebagai

tanda penghargaan atas ketinggian nilai dan makna ilmu yang telah dikongsikan. Terima kasih kepada Puan Diana Peters, Prof. Kamarulzaman Askandar, Dr. Zaini Othman, Dr. Rizal Zamani Idris, Prof. Madya Dr. Lai Yew Meng, Dr. Asri Salleh, Prof. Madya Wan Shawaluddin Wan Hassan dan, buat kesekian kalinya, Puan Marja Azlima Omar. Tidak dilupakan para kakitangan akademik dan pentadbiran UMS yang membantu saya sepanjang pengajian, sama ada secara langsung mahupun tidak langsung. Begitu juga, buat semua guru dan pensyarah yang pernah mendidik saya sejak dari kecil hingga dewasa. Buat ayah dan ibu tercinta, Allahyarham Mohd Ali Tassan dan Allahyarhamah Datuk Norjan Khan Bahadar. Jasa, pengorbanan dan kasih sayang keduanya tiada galang ganti.

Padamasayangsama, sayajugainginmerakamkansetinggi-tinggi penghargaan buat Yang Berhormat, Tan Sri Datuk Seri Panglima Musa Haji Aman atas idea dan seterusnya sokongan beliau dalam merealisasikan penawaran Program Kerajaan dan Hubungan Antarabangsa di bawah Fakulti Kemanusiaan, Seni dan Warisan, UMS. Idea ini beliau utarakan ketika saya berkhidmat dengan beliau sebagai Setiausaha Politik kepada Ketua Menteri Sabah. Hasratnya untuk membuka ruang khususnya kepada para pemimpin dan bakal pemimpin serta penjawat awam untuk mendapat pendedahan secara formal dalam bidang penting yang menggabungkan disiplin sains politik dan hubungan antarabangsa melalui pusat pengajian tinggi yang berada di bumi Sabah dengan kerjasama *Institute Development of Studies* (IDS). Idea ini telah diterima baik dan disusuli oleh pihak UMS dan ketika Tan Sri Musa Aman melancarkan penawaran kali pertama program ini, saya sendiri telah mendaftar sebagai pelajar kumpulan terawal.

Dalam penerbitan buku ini, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada individu dan organisasi yang telah banyak membantu, khasnya buat Encik Mohd Khair Ngadiron, Puan Zinitulniza Abdul Kadir dan Institut Terjemahan dan Buku Malaysia (ITBM). Begitu juga buat

para ilmuan yang telah menghasilkan karya-karya awal yang telah menjadi rujukan dalam penulisan saya. Kepada Prof. Madya Dr. Ramzah Dambul, jutaan terima kasih atas kesudian meluangkan masa untuk menyumbang buah fikiran menerusi tinta Kata Pengantar.

Akhirulkalam, sekalung penghargaan yang amat istimewa daripada saya buat isteri tercinta, Rafidah Salleh yang sentiasa bersama dan menyokong saya pada bila-bila masa dan dalam apa jua keadaan. Kasih sayang isteri merupakan sumber kekuatan untuk saya terus melangkah ke hadapan. Begitu juga, ucapan terima kasih yang tidak terhingga buat anakanda Zara Qaireen yang amat dikasihi, ahli-ahli keluarga, saudara-mara dan rakan-rakan.

Moga-moga sekalian kita sentiasa mendapat rahmat dan perlindungan yang Esa. ☺



Senarai Singkatan

BMA	<i>British Military Administration</i>
CPA	<i>Commonwealth Parliamentary Association</i>
IGC	<i>Inter-Governmental Committee</i>
JAK	Jawatankuasa Antara Kerajaan
MSCC	<i>Malaysia Solidarity Consultative Committee</i>
MA63	<i>Malaysia Agreement 1963</i>
MCA	<i>Malaysian Chinese Association</i>
MIC	<i>Malaysian Indian Congress</i>
OKK	Orang Kaya-kaya
PBB	Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu
PAP	<i>People's Action Party</i>
PKM	Parti Komunis Malaya
RUU	Rang Undang-undang
SBBUB	Syarikat Berpiagam Borneo Utara British
SCA	<i>Sabah Chinese Association</i>
SUPP	<i>Sarawak United People's Party</i>
UMNO	<i>United Malays National Organisation</i>
USNO	<i>United Sabah National Organisation</i>
UNKO	<i>United National Kadazan Organisation</i>
UPMO	<i>United Pasok Momogun Organisation</i>
UPKO	<i>United Pasok Momogun Kadazan Organisation</i>
UK	<i>United Kingdom</i>



Sabah dan Idea Penubuhan Persekutuan Malaysia

- ▶ *Isu Legasi*
- ▶ *Status dan Kedudukan Sabah dalam Pembentukan Persekutuan Malaysia*

NEGARA PERSEKUTUAN MALAYSIA telah ditubuhkan secara rasmi pada 16 September 1963 yang merupakan gabungan Persekutuan Tanah Melayu, Sabah yang sebelumnya dikenali sebagai Borneo Utara, Sarawak dan Singapura. Pada awalnya, idea asal pembentukan Malaysia melibatkan Brunei yang juga terletak di dalam Kepulauan Borneo bersama Sabah dan Sarawak. Namun, sejak dari awal proses perundingan, Brunei memperlihatkan pendirian cenderung ke arah tidak memihak kepada cadangan berkenaan. Sementara itu, status Singapura sebagai sebahagian daripada Persekutuan Malaysia berakhir pada 9 Ogos 1965.



Sesungguhnya, pembentukan Malaysia tidak datang dengan sendirinya, tetapi telah melalui sejarah yang panjang. Ia melibatkan proses rundingan melalui pelbagai platform. Antara proses rundingan, platform, peristiwa dan dokumen penting yang amat signifikan dalam tempoh dua tahun terakhir sebelum penubuhan Malaysia ialah Jawatankuasa Perundingan Perpaduan Malaysia (*Malaysia Solidarity Consultative Committee*) yang selepas ini akan dirujuk sebagai MSCC, Suruhanjaya Cobbold, Jawatankuasa Antara Kerajaan (*Inter-Governmental Committee*) yang akan dirujuk sebagai IGC, Memorandum 20 Perkara, Perjanjian Malaysia 1963 yang akan dirujuk sebagai MA63, Rang Undang-undang (RUU) Malaysia, Akta Malaysia 1963 dan Perlembagaan Persekutuan Malaysia.

Secara umumnya, “perundingan” dan “perjanjian” ialah dua komponen penting dalam proses pembentukan Persekutuan Malaysia. Perundingan melibatkan semua pihak yang menjadi pemegang taruh (*stakeholders*) meliputi para perwakilan entiti-entiti utama, iaitu British sebagai kuasa penjajah, Persekutuan Tanah Melayu yang merdeka dan wakil-wakil penduduk, kaum-kaum, parti politik di Borneo Utara dan Sarawak yang merupakan tanah jajahan dan Singapura sebagai negeri naungan British. Siri rundingan juga melibatkan proses pungutan suara bagi meninjau pandangan dan pendirian para penduduk Borneo Utara dan Sarawak sebagai sebahagian daripada proses untuk mengiktiraf hak dan kebebasan “*self-determination*” dalam menentukan masa depan (Aszlan Selamat, 2013: 172–177). Meja perundingan telah menjadi wahana pernyataan pendirian, permasalahan, kebimbangan, tawar-menawar sekali gus menyediakan kerangka struktur, asas-asas, perundangan dan perihal lain berkaitan gagasan sebuah Persekutuan Malaysia. Selain diwarnai isu dan perihal kepentingan wilayah-wilayah yang terlibat, proses rundingan pembentukan Malaysia juga dibayangi oleh faktor luar seperti konfrontasi Indonesia,

**Proses rundingan pra-
persekutuan sudah berakhir
dengan tertubuhnya
Malaysia, namun tugas
dan tanggungjawab yang
digariskan dalam dokumen-
dokumen perjanjian
tidak berakhir setakat
terbentuknya negara
Persekutuan Malaysia itu.**

ancaman komunisme dan tuntutan Filipina terhadap sebahagian wilayah Sabah (Borneo Utara) (Mohammad Agus Yusoff, 2006: 65), (P.J. Granville-Edge, 1999: 120).

Ciri-ciri kepelbagaian demografi penduduk dan jurang status ekonomi serta sosial telah diketengahkan sebagai antara perkara pokok dalam pelbagai siri platform rundingan. Dalam konteks Borneo Utara, sebagai sebuah wilayah yang belum merdeka dan masih mundur dari aspek politik dan ekonomi, sudah

**Hakikatnya, MA63 bukan
sekadar perjanjian
berbentuk pernyataan
persetujuan untuk
menubuhkan Malaysia,
tetapi merupakan sebuah
dokumen perjanjian kontrak
kontrak sosial dalam
pembentukan dan pembinaan
Persekutuan Malaysia.**

pasti para penduduk mempunyai kerisauan berhubung kelangsungan masa depan mereka apabila bergabung dengan Persekutuan Tanah Melayu yang telah merdeka dan membangun (R.S. Milne, 1962: 76–77), (Mohammad Agus Yusoff, 2006: 62). Pendirian penduduk Sabah disifatkan terbahagi kepada tiga bentuk utama, iaitu bersetuju untuk bersama dalam Malaysia, cenderung untuk bersetuju namun mengkehendaki jaminan perlindungan hak serta kepentingan, dan terdapat juga kumpulan

penduduk yang menentang gagasan Malaysia (Aszlan Selamat, 2013: 176–177). Pada masa yang sama, pendirian penduduk yang menyokong idea kebersamaan dalam Persekutuan Malaysia juga terbahagi sama ada merdeka melalui Malaysia atau mendapat status kemerdekaan terlebih dahulu untuk satu tempoh kematangan sebelum menyertai Malaysia (Aszlan Selamat, 2013: 177).

Perundingan akhirnya telah membawa kepada persetujuan yang diterjemahkan kepada perjanjian, iaitu Perjanjian Malaysia 1963 (MA63). Selain menggariskan perkara-perkara asas dalam penubuhan sebuah negara persekutuan yang dinamakan Malaysia, antara perkara paling penting ialah MA63 menggariskan tanggungjawab kerajaan dan pemerintah terlibat iaitu British, Persekutuan Tanah Melayu, Borneo Utara, Sarawak dan Singapura untuk melaksanakan tindakan berbentuk perundangan untuk melengkapkan proses pembentukan Malaysia. Selain itu, syor dan perakuan yang terkandung dalam Laporan IGC juga perlu disusuli dan dimanifestasi dalam bentuk perundangan, eksekutif atau sebarang tindakan bersesuaian.

Semua pihak perlu memahami signifikansi proses rundingan dan dokumen berbentuk perjanjian dalam pembentukan Malaysia. Proses rundingan pra-persekutuan sudah berakhir dengan tertubuhnya Malaysia, namun tugas dan tanggungjawab yang digariskan dalam dokumen-dokumen perjanjian tidak berakhir setakat terbentuknya negara Persekutuan Malaysia itu. Perjanjian, yang disuratkan dalam MA63 dan kemudiannya menjadi teras dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia, perlu dijadikan kitab rujukan dan garis panduan dalam perjalanan dan hala tuju pembinaan masa depan negara Persekutuan Malaysia. Hal ini demikian kerana, hakikatnya, perundingan dan perjanjian merupakan elemen yang telah membawa wilayah-wilayah kepada satu ikatan untuk bersama membentuk Persekutuan Malaysia

sekali gus bersetuju untuk menerima “Kontrak Sosial”. Inilah ikatan kontrak yang membina Malaysia sejak 1963. Atas sebab itu, kajian akademik berhubung isu status dan kedudukan Sabah dan signifikansi MA63 adalah amat penting untuk memastikan perbincangan dan perbahasan yang menyentuh kedudukan Sabah dalam Persekutuan Malaysia adalah berpandukan landasan, konteks dan fakta yang tepat.

Isu Legasi

Pada tahun 2020 bermakna sudah 57 tahun Malaysia ditubuhkan. Sejak sekian lama dan sehingga buku ini disiapkan sekalipun, perihal berkaitan status, kedudukan dan hak Sabah kekal menjadi isu utama yang mendominasi iklim politik di negeri Sabah. Mutakhir ini, antara perkara yang menjadi polemik adalah berkaitan MA63. Parti-parti politik, badan bukan kerajaan dan individu tertentu menjadikan ceramah, forum, media dan beberapa platform lain sebagai wahana untuk membicarakan isu-isu berkenaan sehingga berlaku cabar-mencabar dan cadangan debat terbuka. Sebagai contoh, pada Disember 2017 situasi cabar-mencabar berlaku di antara pemimpin tempatan Sabah, iaitu Tan Sri Pandikar Amin Mulia dengan Ketua Menteri Sarawak, iaitu Datuk Patinggi Abang Johari Tun Openg untuk berdebat bagi membahas isu-isu yang berkaitan dengan MA63 (Astro Awani 2017). Hal ini menunjukkan kepada kita bahawa wacana berkaitan status dan kedudukan serta MA63 ini lebih cenderung didominasi dalam persekitaran pertembungan pengaruh parti-parti atau para ahli politik. Diskusi kumpulan politik ini memberikan kesan kepada sentimen penduduk Sabah secara keseluruhannya dengan mengambil kira pengaruh signifikan aktor politik di Sabah dalam mewarnai pemikiran rakyat khususnya dalam landskap politik.

**Kedudukan signifikan
kontrak sosial dalam
Perlembagaan Persekutuan
seolah-olah terhadap
kepada peruntukan-
peruntukan sedia ada dalam
Perlembagaan Tanah Melayu
1957 dan tidak mengambil
kira peruntukan-
peruntukan baharu dalam
pindaan pada tahun 1963**

Sehubungan itu, adalah amat penting untuk memastikan rakyat mempunyai kefahaman tentang status dan kedudukan Sabah dalam Malaysia termasuk berhubung kepentingan MA63. Tanpa menafikan sumbangan pandangan para aktor politik dan parti-parti politik, kewujudan lebih banyak kajian akademik dalam isu dan persoalan yang melingkari topik ini pastinya bukan sahaja amat penting malah

ia merupakan satu tuntutan bagi membolehkan rakyat dan pihak-pihak berkepentingan mempunyai sumber rujukan untuk mendapat pemahaman yang menyeluruh. Secara tidak langsung, perkara ini dapat menjamin pembangunan Malaysia yang lebih holistik pada masa akan datang, sekali gus memperkukuh serta menambah nilai dan makna pelaksanaan sistem persekutuanisme di Malaysia.

Secara ringkas, dapat dilihat kecenderungan perbincangan berhubung status, kedudukan dan hak Sabah serta MA63 adalah dalam ruang lingkup sentimen kenegerian. Pendekatan bersifat "*Sabah-centric*" ini telah memberi kesan kepada landasan diskusi berkaitan isu tersebut sehingga menjadikannya berbentuk satu hala, yakni tidak mendapat respons serta sambutan yang sewajarnya oleh pihak lain, khususnya Kerajaan Persekutuan. Pada masa yang sama, status MA63 sebagai sebuah dokumen yang amat penting hanya akan dilihat relevan untuk masyarakat Sabah dan juga Sarawak. Hakikatnya, MA63 bukan sekadar perjanjian berbentuk pernyataan persetujuan untuk menubuhkan Malaysia, tetapi merupakan sebuah dokumen perjanjian kontrak sosial dalam pembentukan dan pembinaan Persekutuan Malaysia.

Sehubungan itu, buku ini akan membina dan mengemukakan penghujahan berdasarkan naratif yang tepat berhubung MA63 dan sekali gus meletakkan isu status dan kedudukan Sabah di landasan yang sewajarnya. Pemahaman yang menyeluruh tentang MA63 hanya akan dapat digarap bukan sahaja melalui kajian tentang inti pati dokumen tersebut, tetapi juga dengan mengetahui perkaitannya dengan peristiwa-peristiwa dan dokumen-dokumen penting yang lain. Melalui pendekatan ini adalah dihasratkan agar MA63 dapat diiktiraf oleh semua pihak sebagai dokumen perjanjian yang signifikan nilai dan maknanya; sejajar dengan fungsinya sebagai mekanisme yang mematerai penubuhan Malaysia dan seterusnya menjadi garis panduan lestari untuk rakyat dan negara Malaysia.

**Dalam konteks
Perlembagaan Persekutuan,
kepelbagaian kepentingan
yang dibawa melalui
pelbagai platform politik
telah akhirnya dapat
diharmonikan dengan
permuafakatan untuk
menerima konsep
kontrak sosial yang
merupakan elemen asas
kepada pembentukan
Perlembagaan Persekutuan**

Secara keseluruhannya, buku ini akan menelitisejarah dan latar belakang pembentukan negara Persekutuan Malaysia pada tahun 1963, menilai signifikansi Perjanjian Malaysia 1963

SABAH
DALAM
PERSEKUTUAN
MALAYSIA

**MA
63**

**SEBAGAI
KONTRAK
SOSIAL**

Buku ini menyentuh berhubung kedudukan Sabah dalam Persekutuan Malaysia dengan memberikan fokus kepada signifikansi Perjanjian Malaysia 1963 (MA63) sebagai kontrak sosial. Isu berkaitan hak, kepentingan dan kedudukan Sabah dalam Malaysia terus menjadi antara perkara utama yang mendominasi diskusi berkaitan hubungan di antara negeri dan persekutuan. Wacana konstruktif berkaitan perkara ini perlu diperbanyakkan untuk memastikan diskusi berpandukan kepada konteks dan fakta yang tepat. Buku ini melihat proses pembentukan Malaysia dari perspektif teori Kontrak Sosial dengan mengenal pasti elemen-elemen utama dalam teori tersebut yang relevan dalam melihat proses pembentukan Malaysia. Analisis akan dimulakan dengan melihat kepada proses pembentukan Persekutuan Tanah Melayu pada tahun 1957.

Penubuhan Persekutuan Tanah Melayu diterima dan diiktiraf umum sebagai berlandaskan kepada kontrak sosial di antara tiga kaum utama; Melayu, Cina dan India. Elemen-elemen penting yang sama yang telah merealisasikan pembentukan Persekutuan Malaysia pada tahun 1963. Berbeza dengan kontrak sosial versi 1957 yang melibatkan aktor "antara kaum", kontrak sosial ini telah diperkukuhkan dengan versi 1963 merangkumi aktor "antara wilayah". Teras kepada kontrak sosial versi 1963 adalah ikatan perjanjian melalui MA63.

Maka, dalam konteks Malaysia hari ini, kontrak sosial seharusnya difahami dan diterima dalam kedua-dua premis tersebut. Perjuangan berhubung hak dan kepentingan Sabah tidak seharusnya dilihat satu hala atau bersifat *state-centric*, namun diiktiraf sebagai agenda nasional dalam membina masa depan Persekutuan Malaysia yang lebih sejahtera.



Anak kelahiran Papar, Sabah, Armizan Mohd Ali adalah aktivis politik dan kemasyarakatan melalui penyertaan dalam badan politik siasah dan Pertubuhan Bukan Kerajaan (NGO) sejak dari kampus. Sebaik menamatkan pengajian ijazah pertama, beliau menyertai Akademi Pemuda, iaitu sebuah badan latihan dan kepimpinan, sebagai Pegawai Latihan dan Penyelidikan.

Kerjaya Armizan diteruskan dalam pentadbiran kerajaan bermula seawal usia 28 tahun pada peringkat persekutuan dan negeri sebagai Pegawai Khas Menteri Pelajaran dan kemudiannya Setiausaha Sulit Kanan Menteri Dalam Negeri, Setiausaha Politik Ketua Menteri Sabah, Pengarah Biro Tatanegara (Cawangan Sabah) Jabatan Perdana Menteri, Pegawai Khas Menteri Pembangunan Luar Bandar dan kini Setiausaha Politik Menteri Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat.

Penglibatan beliau dalam parti politik bermula melalui Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (UMNO) dan pernah menjadi Ketua Pergerakan Pemuda UMNO Bahagian Papar dan Exco Pergerakan Pemuda UMNO Malaysia. Armizan terlibat pada peringkat awal pengembangan Parti Pribumi Bersatu Malaysia (BERSATU) ke Sabah sebagai Setiausaha Eksekutif BERSATU Sabah.

Armizan memulakan pendidikan di SK. Sg. Anib Sandakan, SK. Pengalat Besar Papar, SMK Majakir Papar, SM. St. Joseph Papar dan Sekolah Berasrama Penuh Labuan (kini, Sek. Men. Sains Labuan). Beliau berkelulusan Sarjana Muda (Kepujian) Undang-Undang daripada Universiti Islam Antarabangsa Malaysia dan Sarjana Sastera (Kerajaan dan Hubungan Antarabangsa) daripada Universiti Malaysia Sabah, selain menjalani kursus di Akademi Pencegahan Rasuah Malaysia (MACA) untuk sijil Pegawai Integriti Bertauliah (CeIO).

Sabah dalam Persekutuan Malaysia: MA63 sebagai Kontrak Sosial merupakan buku pertama beliau.



Institut Terjemahan & Buku Malaysia