

**Perjanjian Malaysia 1963: Kerangka Perundangan dalam Gagasan
Malaysia dan Proses Dekolonialisasi Sabah dan Sarawak**

**A Rahman Tang Abdullah¹
Bilcher Bala²
Pandikar Amin Mulia³**

Manuskrip diterima: 3 Oktober 2019

Diterima untuk penerbitan: 15 Oktober 2019

¹ Professor Madya Dr. A Rahman Tang Abdullah, Pensyarah, Program Sejarah, Fakulti Kemanusiaan, Seni dan Warisan, Universiti Malaysia Sabah. Email: dr.harta@gmail.com/art@ums.edu.my

² Profesor Madya Dr. Bilcher Bala, Pensyarah, Program Sejarah, Fakulti Kemanusiaan, Seni dan Warisan, Universiti Malaysia Sabah. E-mail: bilcher@ums.edu.my

³ Tan Sri Datuk Seri Pandikar Amin Haji Mulia merupakan mantan Speaker Dewan Rakyat (Parlimen) Malaysia, April 2008 – Mei 2018.

Abstract

The history of the foundation of the Federation of Malaysia had symbiotic relations with the independence of two Borneo states of Sabah and Sarawak. This is because the proclamation of the Federation of Malaysia on 16th of September 1963 would not have been realized without the participation of those two states together with Singapore. Nevertheless, the Constitution of the Federation of Malaysia which went into effect on that day was actually the amendment of the Federation of Malaya of 1957, not a new constitution. This means that the Federation of Malaysia is not a new entity but actually the enlargement of the Federation of Malaya through the incorporation of Sabah and Sarawak into the federation. This legal framework is also recognised under international law, as its legality is sanctioned by the United Nations. Hence, this article discusses the legal framework of the foundation of Malaysia that has been applied to the process of decolonisation, which led to the independence of Sabah and Sarawak in 1963. The discussion on the the subject is based on the

provisions stipulated in the Malaysia Agreement of 1963 and other related documents.

Keywords: *Malaysia Agreement of 1963, Formation of Malaysia, Sabah, Sarawak, Decolonisation*

Abstrak

Sejarah penubuhan Persekutuan Malaysia sememangnya mempunyai hubungan simbiotik dengan kemerdekaan dua buah negeri di Borneo, iaitu Sabah dan Sarawak. Ini kerana perisytiharan Persekutuan Malaysia pada tanggal 16 Haribulan September tahun 1963 tidak akan dapat direalisasikan tanpa penyertaan kedua-dua buah negeri tersebut berserta Singapura. Namun begitu, dari segi perundangan, Perlembagaan Persekutuan Malaysia yang telah mula berkuatkuasa pada tarikh tersebut sebenarnya merupakan pindaan kepada Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu tahun 1957, bukannya satu perlembagaan baharu. Ini bermakna Persekutuan Malaysia bukanlah satu entiti baru tapi sebenarnya merupakan penambahan keluasan Persekutuan Tanah Melayu melalui percantuman Sabah dan Sarawak kepadanya. Status quo ini yang didasarkan kepada kerangka perundangan seperti yang termaktub dalam perlembagaan Persekutuan Malaysia telah juga diperakukan keabsahannya di bawah perundangan antarabangsa apabila ia diiktiraf oleh PBB. Oleh yang demikian, makalah ini bertujuan untuk membincangkan kerangka perundangan dalam Gagasan Malaysia yang diaplikasikan kepada proses dekolonialisasi yang membawa kepada kemerdekaan Sabah dan Sarawak pada tahun 1963. Perbincangan ini akan merujuk kepada provisi yang terkandung dalam Perjanjian Malaysia 1963 dan dokumen lain yang berkaitan dengannya.

Kata Kunci: Perjanjian Malaysia 1963, Gagasan Malaysia, Sabah, Sarawak, Dekolonialisasi

Pengenalan

Dalam konteks Sejarah, penubuhan Persekutuan Malaysia sememangnya mempunyai hubungan simbiotik dengan kemerdekaan dua buah negeri di Borneo, iaitu Sabah dan Sarawak. Nama rasmi Sabah sebelum merdeka ialah Borneo Utara. Malahan, terdapat tanggapan bahawa

Malaysia sebagai satu entiti tidak akan wujud tanpa penyertaan Sabah dan Sarawak bagi menubuhkannya. Ini kerana perisytiharan Persekutuan Malaysia pada tanggal 16 haribulan September tahun 1963 tidak akan dapat direalisasikan tanpa penyertaan kedua-dua buah negeri tersebut berserta Singapura. Namun begitu, tafsiran kepada perkara di atas tidak boleh disandarkan kepada pandangan umum. Perkara ini memerlukan satu kefahaman yang merujuk kepada aspek yang lebih kompleks yang berhubung kaitkan dengan perundangan atau undang-undang perlembagaan.

Secara prinsipnya, perisytiharan yang membawa kepada penubuhan Persekutuan Malaysia perlu didasarkan kepada proses undang-undang perlembagaan yang membawa kepada peristiwa bersejarah tersebut. Ini kerana perisytiharan itu tertakluk kepada terma rujukan dan aplikasi perundangan yang telah digariskan dalam Perjanjian Malaysia tahun 1963 (*the Malaysia Agreement of 1963*). Oleh kerana perjanjian ini telah digunapakai secara meluas dalam kalangan pemimpin, dan rakyat Sabah dan Sarawak sebagai MA63.¹

Dari segi perundangan, Perlembagaan Persekutuan Malaysia yang telah mula berkuatkuasa pada tarikh tersebut bukannya satu perlembagaan baharu. Ia sebenarnya merupakan pindaan kepada Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu tahun 1957. Ini bermakna Persekutuan Malaysia bukanlah satu entiti baharu tapi sebenarnya merupakan penambahan keluasan kawasan kewilayahan bagi Persekutuan Tanah Melayu melalui percantuman Sabah dan Sarawak kepadanya. Fakta ini telah dipersoalkan oleh sebilangan tokoh kepimpinan di Sabah dan Sarawak yang masih berpendapat bahawa Perlembagaan Persekutuan Malaysia mestilah satu perlembagaan baru dan bukannya perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 yang dipinda. Namun begitu, status quo ini yang didasarkan kepada kerangka perundangan seperti yang termaktub dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia telah juga diperakukan keabsahannya di bawah perundangan antarabangsa. Ini kerana status quo dan prinsip perundangan sebagaimana yang diaplikasikan kepada Gagasan Malaysia ini telah diiktiraf oleh Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu (PBB).

¹ Kata singkatan ini seterusnya akan digunakan untuk sebutan bagi perjanjian tersebut dalam makalah ini.

Oleh yang demikian, makalah ini bertujuan untuk membincangkan kerangka perundangan dalam Gagasan Malaysia yang diaplikasikan kepada proses dekolonialisasi yang membawa kepada kemerdekaan Sabah dan Sarawak pada tahun 1963. Perbincangan ini akan merujuk kepada provisi yang terkandung dalam MA63 dan dokumen lain yang berkaitan dengannya. Bagi mencapai tujuan ini, ia akan didahului dengan perbincangan berkenaan Gagasan Malaysia sebagai dasar dekolonialisasi British. Kemudiannya, aspek dekolonialisasi ini akan dikaitkan dengan cadangan kerangka perundangan Sabah dan Sarawak dalam Gagasan Malaysia. Ia seterusnya akan menjurus kepada perbincangan berkenaan Gagasan Malaysia dan proses keterikatan undang-undang perlembagaan yang juga akan dikaitkan dengan legitimasi keterikatan perundangan dalam perspektif undang-undang antarabangsa. Aspek akhir akan menjelaskan tentang kekeliruan yang dikaitkan dengan isu kesamaan taraf sebagai rakan sekutu (*equal partners*) yang hanya merupakan isu politik semasa dan tiada kaitan sama sekali dengan MA63.

Gagasan Malaysia sebagai Dasar Dekolonialisasi British

Secara asasnya, Gagasan Malaysia yang diaplikasikan kepada kemerdekaan Sabah dan Sarawak sebenarnya bertitik tolak dari keputusan politik yang diterjemahkan kepada dasar pentadbiran pihak British yang diberi istilah dekolonialisasi (*decolonisation*) oleh para sarjana. Dasar ini sebenarnya merujuk kepada fenomena penguncupan atau pengakhiran empayar kuasa Eropah yang membawa kepada pemberian kemerdekaan kepada wilayah di bawah hegemoni politik mereka, terutama sekali di Asia dan Africa (Rothermund 2006: 43). Sehingga pertengahan abad ke-20, United Kingdom yang juga dikenali dengan nama Britain sebenarnya merupakan sebuah negara yang mempunyai hegemoni ke atas wilayah lain di seberang laut. Dari segi terma perundangan, terdapat dua jenis wilayah yang dikelasifikasikan sebagai tanah jajahan (*colony*) dan negeri naungan (*protectorate*). Hegemoni kewilayahan ini meletakkan Britain sebagai sebuah empayar (Fhlathuin 2007: 21-31). Oleh yang demikian, berdasarkan kepada realiti hegemoni kewilayahan, terma kolonialisme diaplikasikan bukan sahaja kepada tanah jajahan tapi juga kepada negeri naungan.

Sesebuah wilayah yang merupakan tanah jajahan adalah apabila kedaulatannya terletak kepada kuasa yang menjajahnya. Ini adalah kes yang terdapat kepada Sabah dan Sarawak yang merupakan dua tanah

jajahan Britain sebelum hari perisytiharan Malaysia (*Malaysia Act 1963*). Sementara itu, sesebuah wilayah yang merupakan negeri naungan pula ialah apabila ia sebenarnya mempunyai kedaulatannya sendiri tetapi kuasa eksekutif dikuasai oleh negara yang menaunginya. Di sudut undang-undang antarabangsa pula, kuasa eksekutif bagi hal-ehwal luar dan pertahanan wilayah tersebut adalah di bawah bidang kuasa negara yang menaunginya. Hal ini dapat dilihat dalam kes Persekutuan Tanah Melayu. Walaupun ia telah memperoleh kuasa pemerintahan dalaman sendiri pada tahun 1955, ia masih merupakan sebuah negeri naungan sebelum hari kemerdekaannya pada 31 haribulan Ogos 1957 (*Federation of Malaya 1957*).

Begitu juga dengan status quo Singapura yang bertukar daripada tanah jajahan kepada negeri naungan pada tahun 1959 tetapi hanya merdeka pada 16 September 1963 dalam Malaysia. Merujuk kepada kes Singapura ini, perpindahan status daripada tanah jajahan kepada negeri naungan sepatutnya sudah boleh dianggap sebagai dekolonialisasi. Tetapi istilah ini tidak mencerminkan realiti konsep pemerintahan sendiri (*self-government*) yang lebih membawa pengertian kemerdekaan. Ini kerana ia masih dibayangi oleh hegemoni politik kuasa metropolitan ke atasnya, iaitu Britain yang menguasai hal-ehwal luar dan pertahanannya.

Sehubungan dengan itu dari sudut hegemoni politik dan perundangan, sesebuah wilayah memperoleh taraf merdeka apabila ia mempunyai kedaulatannya secara bersendirian dan bebas dari ciri sebagai tanah jajahan dan negeri naungan. Dalam hal ini, apabila Britain telah memutuskan untuk memberi kemerdekaan kepada Sabah dan Sarawak, ini bermakna Britain melepaskan kedaulatannya ke atas dua tanah jajahan tersebut. Dengan perkataan lain, Britain bersedia melepaskan pegangan mereka ke atas dua wilayah tersebut yang bertaraf tanah jajahan. Keputusan Britain untuk memberikan kemerdekaan kepada dua buah wilayah tersebut merupakan dasar eksekutif yang dikenali umum sebagai dekolonialisasi dan perlu diterjemahkan kepada undang-undang.

Maka, proses dekolonialisasi ini telah mula direncanakan melalui cadangan peringkat eksekutif yang dikenali sebagai *Greater Malaysia* yang kemudiannya Gagasan Malaysia pada 1 Disember 1960 (*CO 1030/978 1/12/1960*). Dari segi dasarnya, pihak Kerajaan British telah membuat satu ketetapan rasmi yang muktamad berkenaan penubuhan satu entiti politik tunggal yang akan menggabungkan Tanah Melayu, Singapura dan tiga wilayah Borneo di bawah kepimpinan Tanah Melayu

(CAB 134/1560 18/4/1961). Gagasan Malaysia ini kemudiannya telah diumumkan secara rasmi oleh Tunku Abdul Rahman (yang seterusnya akan dirujuk dengan singkatan Tunku) selaku Perdana menteri Semenanjung Tanah Melayu di Singapura pada 27 Mei 1961 (Ghazali Shafie, 1998: 112-16; Lee Kuan Yew 1998: 365). Seterusnya, Gagasan Malaysia ini kemudiannya telah diumumkan oleh Tunku dalam sesi Parlimen Tanah Melayu pada 16 Oktober 1961 (*Penyata Dewan Rakyat* 16/10/1961; *Utusan Melayu*, 17/10/1961).

Cadangan Kerangka Perundangan Sabah dan Sarawak dalam Gagasan Malaysia

Sementara itu, pihak Kerajaan Britain melalui Pertubuhan Parlimen Komanwel (*Commonwealth Parliamentary Association*) telah menganjurkan satu siri perbincangan rasmi yang dikelolakan di bawah Jawatankuasa Perpaduan dan Permesyuaratan Malaysia (*Malaysia Solidarity Consultative Committee*). Jawatankuasa ini telah dipengerusikan oleh Donald Stephens (kemudiannya Tun Fuad Stephens) dari Borneo Utara (Sabah). Jawatankuasa ini telah bermesyuarat sebanyak empat kali dari bulan Ogos 1961 hingga Februari 1962.

Dalam siri mesyuarat jawatankuasa ini, terdapat tiga perkara penting yang perlu diberi perhatian berkenaan siri mesyuarat jawatankuasa ini. Perkara pertama adalah merujuk kepada terma pencantuman dua wilayah Borneo itu dalam Gagasan Malaysia yang menolak sistem kesatuan atau *unitary*. Penolakan sistem kesatuan ini adalah untuk menerima sistem persekutuan bagi menjamin dan memelihara kuasa otonomi setiap negeri (*Cmnd 1794, 3/2/1962: para 7*). Ini menunjukkan bahawa Gagasan Malaysia mestilah berdasarkan kepada sistem persekutuan sejak dari awal lagi.

Sehubungan itu, perkara kedua yang menjadi asas kepada perbincangan dalam jawatankuasa ini adalah formula pencantuman yang berdasarkan kepada sistem persekutuan. Isu berkenaannya merujuk kepada cadangan pihak perwakilan Borneo Utara yang mahukan terma mesyuarat jawatankuasa tersebut merujuk Borneo Utara dan Sarawak sebagai menyamai taraf keseluruhan Semenanjung Tanah Melayu, bukannya dua buah negeri seperti setiap negeri di Semenanjung Tanah Melayu. Namun begitu, jawatankuasa tersebut akhirnya telah mencapai satu resolusi bahawa taraf dua wilayah Borneo tersebut akan menjadi

negeri sama seperti negeri lain di Semenanjung Tanah Melayu apabila digabungkan di bawah Gagasan Malaysia (*Ibid.*: para 8). Dengan ini, persoalan taraf dua wilayah Borneo tersebut yang dikatakan menyamai taraf keseluruhan Semenanjung Tanah Melayu sudah tidak relevan lagi sebagaimana yang termaktub dalam cadangan akhir jawatankuasa tersebut sejak awal Februari 1962.

Walau bagaimanapun, jawatankuasa ini tidak dapat mencapai satu keputusan akhir berkenaan satu isu penting dan paling asas. Ini merujuk kepada perkara ketiga berkenaan dengan cadangan pihak Borneo Utara supaya Perlembagaan Persekutuan itu akan merupakan satu perlembagaan yang baharu, yang bermakna bukannya perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 yang dipinda (*ibid.*: para 9). Oleh yang demikian, cadangan yang dikemukakan oleh jawatankuasa itu kemudiannya telah diperhalusi oleh pihak Britain melalui penubuhan Suruhanjaya Cobbold. Suruhanjaya itu telah menjalankan tinjauan di Borneo dari bulan Februari hingga April 1962 dan akhirnya telah menghantar laporan akhir pada bulan Jun 1962.

Sebagaimana yang telah diketahui umum, laporan tersebut menyatakan terdapat satu pertiga penduduk di kedua-dua wilayah Borneo menyokong penyertaan ke dalam Malaysia tanpa sebarang syarat; satu pertiga penduduk menyokong penyertaan dalam Malaysia dengan syarat hak dan keistimewaan penduduk Borneo dijamin. Namun terdapat satu pertiga lagi penduduk yang terbahagi kepada dua, iaitu yang tidak menyokong kemasukan ke dalam Malaysia dan mahu merdeka dahulu secara bersendirinya; dan yang mahu British meneruskan pemerintahan lagi (*Cmd 1794 1962*: para 144).

Oleh yang demikian, laporan Suruhanjaya Cobbold membuat kesimpulan dengan menyatakan bahawa majoriti penduduk di Borneo Utara dan Sarawak bersetuju menyertai Gagasan Malaysia. Menurut laporan itu, penyertaan ini akan berpandukan satu prinsip asas yang menjamin beberapa hak istimewa dan seterusnya membawa kepada kewujudan hak otonomi dalam perkara tertentu kepada dua wilayah tersebut (*Ibid.*: para 145). Provisi ini meletakkan Sabah dan Sarawak mempunyai lebih banyak kuasa otonomi dalam bentuk hak istimewa dan jaminan perlembagaan berbanding dengan negeri lain di Semenanjung Tanah Melayu. Laporan itu juga menyarankan bahawa pemindahan kedaulatan kedua-dua wilayah tersebut kepada Persekutuan Malaysia dilaksanakan dalam tempoh 12 bulan dari tarikh laporan tersebut (*Ibid.*: para 148(B)).

Dari satu sudut, keabsahan pernyataan laporan tersebut yang menyatakan majoriti rakyat di dua wilayah Borneo itu boleh dipersoalkan. Namun dari sudut yang lebih menyeluruh, ia dengan jelas menunjukkan pihak Britain tidak mahu mempertimbangkan saranan supaya dua wilayah tersebut diberikan kemerdekaan secara bersendirian terlebih dahulu sebelum menyertai Malaysia. Selain itu, pihak Britain juga tidak mahu lagi meneruskan pemerintahan mereka di kedua-dua tanah jajahan tersebut walaupun terdapat saranan sedemikian. Ini kerana dasar Gagasan Malaysia yang ingin memberikan kemerdekaan dengan memindahkan kedaulatan dua wilayah tersebut kepada Persekutuan Malaysia dianjurkan oleh Britain selaku kuasa metropolitan yang mempunyai kedaulatan mutlak ke atas dua tanah jajahan mereka di Borneo pada ketika itu. Hal ini mungkin berlainan sekiranya dua wilayah Borneo tersebut merupakan negeri naungan.

Sehubungan dengan itu, laporan Suruhanjaya Cobbold telah mengemukakan saranan yang paling penting, iaitu Perlembagaan Persekutuan Malaysia akan berasaskan kepada Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu yang sedia ada (*Ibid.*: para 150). Dalam erti kata yang lain satu perlembagaan baru tidak akan digubal bagi Gagasan Malaysia. Sebaliknya, perlembagaan itu nanti hanya merupakan pindaan kepada perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu tahun 1957. Berdasarkan kepada kerangka perundangan ini, laporan itu meletakkan taraf dua wilayah Borneo tersebut sebagai dua negeri seperti negeri lain di Semenanjung Tanah Melayu, bukannya menyamai keseluruhan Semenanjung Tanah Melayu. Ini juga jelas menunjukkan bahawa cadangan yang dikemukakan dalam laporan ini juga adalah sama dengan resolusi yang terdapat dalam cadangan yang dikemukakan oleh Jawatankuasa Perpaduan dan Permesyuaratan Malaysia sebagaimana yang telah disebut sebelum ini.

Walau bagaimanapun, laporan ini pada dasarnya bukan merupakan dokumen perundangan dan saranan yang dikemukakan di dalamnya masih tidak mempunyai keterikatan undang-undang (*legal binding*). Akan tetapi dokumen ini mengandungi saranan yang akan dijadikan sebagai kerangka utama dalam aspek perundangan dalam proses penubuhan Malaysia. Langkah pertama ke arah ini sebenarnya telah bermula apabila Majlis Perundangan Borneo Utara (*the North Borneo Legislative Council*) dan Majlis Negeri Sarawak (*the Sarawak Council Negri*) telah meluluskan usul menyokong penubuhan

Persekutuan Malaysia pada bulan September 1962 atas jaminan hak istimewa di bawah Perlembagaan yang diberikan kepada kedua-dua wilayah itu nanti (*Cmnd 1954 1963*: para 6 dan 7). Ini bermakna status quo dua wilayah Borneo yang akan menjadi dua buah negeri dalam Persekutuan Malaysia telah diluluskan oleh dewan perundangan di kedua-dua wilayah tersebut seperti yang dicadangkan oleh Laporan Cobbold itu.

Pihak Britain kemudiannya telah menubuhkan Jawatankuasa Antara Kerajaan (*Inter-governmental Committee*) yang bertugas sebagai Jawatankuasa Perlembagaan dan mempunyai beberapa Jawatankuasa kecil Perlembagaan di dalamnya. Jawatankuasa ini telah mengadakan siri mesyuarat dengan para pemimpin di kedua-dua wilayah Borneo dari bulan Oktober hingga Disember 1962. Akhirnya, laporan jawatankuasa tersebut telah disiapkan pada 27 Februari 1963. Ia kemudiannya telah diterima dan disahkan oleh Majlis Negeri Sarawak pada 8 Mac 1963 dan Majlis Perundangan Borneo Utara pada 13 Mac 1963. Kelulusan oleh majlis perundangan ini membolehkan laporan itu diwartakan.

Laporan tersebut memutuskan bahawa Perlembagaan Persekutuan Malaysia nanti merupakan pindaan kepada Perlembagaan Tanah Melayu tahun 1957 (*Cmnd 1954 1963*: para 11 (A)). Provisi ini dengan jelas menunjukkan persamaan sebagaimana yang telah disarankan oleh Laporan Suruhanjaya Cobbold sebelum ini. Selanjutnya, laporan ini menetapkan bahawa kedudukan Borneo Utara dan Sarawak merupakan dua buah negeri yang menyamai 11 negeri di Tanah Melayu. Namun begitu, laporan ini memperuntukkan hak otonomi yang lebih komprehensif yang merangkumi 14 Perkara dan akan dijamin oleh Perlembagaan Persekutuan.

Di antara provisi yang memberikan hak keistimewaan kepada dua wilayah Borneo tersebut apabila menyertai Gagasan Malaysia nanti ialah dalam bidang pelajaran, bahasa Inggeris sebagai bahasa rasmi negeri, kedudukan Islam yang tidak dijadikan agama rasmi negeri, Borneonisasi dalam perkhidmatan awam, kuasa autonomi bagi imigresen dan kuasa autonomi dalam menguruskan kewangan dan percukaian. Saranan hak otonomi yang diberikan kepada kedua-dua buah wilayah ini akan meletakkannya lebih istimewa dari negeri lain di Semenanjung Tanah Melayu (*Cmnd 1954 1963*: ch. 3).

Gagasan Malaysia dan Proses Keterikatan Undang-undang Perlembagaan

Walau bagaimanapun, proses merangka perundangan yang telah diwartakan dalam Laporan Jawatankuasa Antara Kerajaan ini masih merupakan keputusan eksekutif. Dari keputusan eksekutif ini, ia kemudiannya diabsahkan melalui proses perundangan yang memerlukan proses perbincangan dan mesyuarat yang melibatkan pihak berkepentingan untuk mencapai satu keputusan yang boleh diterima oleh semua pihak yang terlibat. Keputusan akhir yang dicapai ini kemudiannya dilengkapi dan diabsahkan melalui pendokumentasian undang-undang.

Oleh kerana perkara itu merupakan status quo kemerdekaan wilayah, aspek perundangan ini merupakan undang-undang perlembagaan. Dalam hal ini, ia melibatkan bukan sahaja Perlembagaan Persekutuan Malaysia tapi juga Perlembagaan United Kingdom atau Britain. Namun begitu, hal ini lebih kompleks untuk diaplikasikan kepada Perlembagaan Persekutuan Malaysia kerana ia merupakan sebuah perlembagaan bertulis sedangkan Britain sebenarnya tidak mempunyai perlembagaan yang bertulis.

Perlembagaan Britain sebenarnya bukanlah satu dokumen tunggal dalam bentuk dokumen bertulis yang rasmi sebagaimana yang terdapat pada perlembagaan di Malaysia. Perlembagaan Britain merupakan himpunan statut (peraturan berkanun), undang-undang kes (*case law*), konvensi politik (*political convention*) dan permuafakatan sosial (*social consensus*) yang tidak terkandung dalam satu dokumen bertulis yang diwartakan sebagai satu dokumen tunggal yang rasmi. Justeru, ia sebenarnya mengandungi ratusan akta parlimen, kes mahkamah dan konvensi yang telah didokumenkan (Barendt 1997: 137-46).

Seandainya konsep ini diimajinasikan di Malaysia dengan ketiadaan perlembagaan bertulis yang ada sekarang, ia hanya akan merupakan satu himpunan akta dan ordinan di Parlimen, dan enakmen di Dewan Undangan Negeri. Oleh yang demikian, persoalan berkenaan versi perlembagaan bertulis yang baharu atau lama ini tidak timbul dalam konteks Britain. Ini kerana prosedur di Britain hanya melibatkan proses pengubalan akta berkenaannya.

Sebaliknya, perkara ini menjadi isu yang paling asas dalam konteks undang-undang Perlembagaan Malaysia kerana ia melibatkan penggubalan versi perlembagaan yang sedia ada. Sehubungan itu, Laporan Jawatan Kuasa Antara Kerajaan telah memutuskan supaya Perlembagaan Persekutuan Malaysia itu akan merupakan pindaan kepada Perlembagaan Tanah Melayu 1957. Namun begitu, ia masih memerlukan sesuatu penggubalan akta berkenaannya yang kemudiannya perlu dipadankan dengan versi perlembagaan yang sedia ada. Tambahan pula, kes penyertaan Sabah dan Sarawak ke dalam Persekutuan Malaysia ini melibatkan dua buah negara, iaitu Persekutuan Tanah Melayu dan Britain yang perlu juga diperakui di peringkat antarabangsa.

Oleh yang demikian, prosedur perundangan ini telah diratifikasikan dalam satu perjanjian Gagasan Malaysia yang dikenali sebagai MA63 pada tanggal 9 Julai 1963. MA63 ini mengandungi 11 perkara dan 11 lampiran. Terma Perjanjian ini dengan jelas merujuk kemasukan Sabah dan Sarawak sebagai dua negeri seperti yang tertera dalam perkara I seperti berikut:

Tanah-Tanah Jajahan Borneo Utara dan Sarawak dan Negeri Singapura hendaklah disekutukan dengan Negeri-Negeri Persekutuan Tanah Melayu yang ada sekarang sebagai Negeri Sabah, Negeri Sarawak dan Negeri Singapura mengikut surat-surat perlembagaan yang dikembarkan kepada Perjanjian ini dan Persekutuan itu kemudian daripada itu hendaklah dinamakan <Malaysia> (MA63: 5).²

Perkara yang paling asas dan terpenting dalam konteks perbincangan makalah ini ialah prosedur undang-undang perlembagaan yang diaplikasikan kepada penyertaan dua wilayah Tanah Jajahan Britain di Borneo ke dalam Persekutuan Malaysia. Perkara kedua perjanjian ini menyatakan bahawa

² Untuk tujuan perbincangan, teks bahasa Melayu akan digunakan bagi merujuk segala perkara berkenaan MA63.

Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu akan mengambil langkah-langkah yang sesuai dan yang terbuka kepadanya menentukan bahawa Parlimen Persekutuan Tanah Melayu akan meluluskan suatu Undang-Undang mengikut cara yang ditetapkan dalam Kembaran A kepada Perjanjian ini, dan bahawa Undang-Undang itu dijalankan kuat kuasanya pada 31 haribulan Ogos, 1963 (dan tarikh Undang-Undang tersebut dijalankan kuat kuasanya itu selepas ini digelar <Hari Malaysia>) (MA63: 5).

Sebagaimana yang disebut dalam syarat ini, ia menghendaki Parlimen Persekutuan Tanah Melayu meluluskan suatu Undang-undang seperti yang dikembarkan sebagai Lampiran A kepada perjanjian ini. Lampiran A ini sebenarnya merupakan Rang Undang-Undang Malaysia (RUU Malaysia) yang telah siap digubal untuk dimasukkan ke dalamnya. RUU Malaysia ini perlu diluluskan di Parlimen Persekutuan Tanah Melayu supaya ia akan berkuatkuasa sebagai Perlembagaan Persekutuan Malaysia. Oleh yang demikian, ia kemudiannya telah diluluskan sebagai Akta Parlimen No. 26, dan ditandatangani oleh Yang di-Pertuan Agong pada 26 Ogos 1963 (FMA, 1963).

Sehubungan dengan itu, secara literalnya dari sudut perundangan, perkara kedua dalam perjanjian ini telahpun ditunaikan oleh Persekutuan Tanah Melayu pada tarikh 26 Ogos 1963. Ini kerana RUU Malaysia yang diluluskan di bawah akta ini sebenarnya merupakan teks bahasa Inggeris seperti yang terdapat pada Lampiran A kepada MA63. Dalam proses perundangan penggubalan akta tersebut, satu teks rasmi bahasa Melayu telah diwartakan sebagai pelengkap kepada teks RUU Malaysia tersebut.³

Prosedur ini menunjukkan bahawa percantuman di antara Sabah dan Sarawak dengan Semenanjung Tanah Melayu bagi membentuk Persekutuan Malaysia adalah menggunakan pindaan kepada

³ UNDANG-UNDANG MALAYSIA PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN 1963 ini masih menggunakan system ejaan Melayu Lama.

Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957, bukannya satu perlembagaan baharu. Sebenarnya, perkara ini pernah menjadi isu perlembagaan ketika itu apabila ia dibangkitkan oleh Sultan Kelantan. Pihak baginda berhujah bahawa penubuhan Persekutuan Malaysia perlu mendapat perkenan dan ditandatangani oleh baginda, seperti mana prosedur pada tahun 1957 dahulu.

Tuntutan undang-undang Sultan Kelantan ini telah gagal di mahkamah kerana prosedur pindaan ini dilakukan berdasarkan kepada dua sebab. Pertama, prosedur pindaan ini dilakukan hanya bagi memasukkan Borneo Utara, Sarawak dan Singapura ke dalam Persekutuan Malaysia. Kedua, bagi memenuhi tuntutan Perlembagaan Tanah Melayu yang perlu dipinda kerana melibatkan hak dan kedudukan raja Melayu sebagaimana yang termaktub dalam Perkara 38 dan 153 Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu (Jayakumar 1964: 183-7).

Keputusan kerangka perundangan yang dibuat supaya Perlembagaan Malaysia bukanlah perlembagaan baharu adalah perlu bukan semata-mata bagi mengelakkan krisis perlembagaan di Semenanjung Tanah Melayu itu sendiri. Tapi, ia telah diputuskan atas dasar bahawa Persekutuan Malaysia hanya memakai nama baharu dan masih mengguna pakai Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 yang dipinda. Formula dan kerangka ini bukanlah menjadi satu perkara rahsia dalam kalangan para pemimpin dari Borneo Utara dan Sarawak yang terlibat dalam rundingan Gagasan Malaysia sejak dari awal lagi. Malahan ketika isu itu dibangkitkan oleh Sultan Kelantan, formula percantuman dua wilayah tersebut dengan Semenanjung Tanah Melayu telahpun diputuskan. Pada ketika itu, pertimbangan utama yang menjadi punca kepada keputusan ini ialah pihak Britain sendiri ingin melepaskan kedaulatan dua wilayah tersebut dan mereka juga memikirkan formula yang paling praktikal untuk memberikan kemerdekaan kepada dua wilayah tersebut.

Keterikatan Perundangan dalam Perspektif Undang-undang Antarabangsa

Keputusan berkenan formula undang-undang perlembagaan ini juga mempunyai implikasi undang-undang antarabangsa. Ini kerana pertukaran nama dari 'Malaya' kepada 'Malaysia' juga perlu mengambil kira sama ada Malaysia adalah entiti lama atau baharu dalam PBB. Oleh yang demikian, prosedur undang-undang perlembagaan yang meminda Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 adalah menepati implikasi undang-undang antarabangsa bahawa Malaysia hanya

merupakan nama baharu, bukannya anggota baharu dalam PBB. Maka pada ketika itu, langkah ini adalah tepat kerana ia memberikan pengertian hakiki bahawa kewujudan Persekutuan Tanah Melayu tidak pernah berakhir tapi masih terus wujud dengan pertukaran nama sahaja untuk menerima kemasukan dua negeri baharu. Secara realitinya, langkah mengguna pakai prosedur pindaan kepada perlembagaan yang sedia ada telah memberi prospek bahawa taraf dua wilayah tersebut akan dinaik taraf dari tanah jajahan kepada dua negeri yang merdeka dalam sebuah negara yang telah wujud.

Justeru pada ketika itu juga, formula percantuman dua wilayah Borneo tersebut dalam Persekutuan Malaysia adalah diiktiraf berdasarkan prosedur undang-undang antarabangsa. Formula percantuman ini adalah mengikut formula yang digunapakai dalam Resolusi 1541 Perhimpunan Umum Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu (PBB) yang telah diwartakan pada 15 Disember 1960 (*Resolution 1541, 1960*). Berdasarkan tarikh pewartaan resolusi PBB ini, secara realitinya, prosedur ini telahpun diiktiraf sebelum keputusan Laporan Suruhanjaya Cobbold (1962) dan Laporan Jawatankuasa Antara Kerajaan (1963). Prinsip VI dalam resolusi PBB ini menggariskan bahawa sesebuah wilayah boleh bebas dari taraf sebagai tanah jajahan dan memperoleh pemerintahan sendiri melalui tiga cara:

- (1) Muncul sebagai wilayah merdeka yang berdaulat secara bersendirian;
- (2) Percantuman bebas dengan sesebuah negara yang merdeka;
- (3) Diserapkan ke dalam sesebuah negara merdeka.

Berpandukan kepada ketiga-tiga syarat seperti yang tertera dalam resolusi 1541 itu, ia dapat dirumuskan seperti berikut:

- (A) Kes pertama merujuk kepada kemerdekaan sesebuah wilayah itu yang boleh berlaku apabila ia muncul sebagai wilayah merdeka yang berdaulat secara bersendirian. Kes ini merujuk kepada kemerdekaan Persekutuan Tanah Melayu sebagai Malaya pada tahun 1957 dan kemerdekaan Singapura pada tahun 1965.

- (B) Kes kedua pula merujuk kepada kemerdekaan sesebuah wilayah melalui percantuman bebas dengan sesebuah negara yang merdeka yang mengamalkan sistem federalisme atau persekutuan. Dalam hal ini, ia merujuk kepada penyertaan Borneo Utara dan Sarawak ke dalam Persekutuan Malaysia.
- (C) Kes ketiga, iaitu apabila sesebuah wilayah itu diserapkan ke dalam sesebuah negara merdeka yang mengamalkan sistem kesatuan atau *unitary*. Ia merujuk kepada kemasukan Wilayah Irian Barat ke dalam Indonesia pada tahun 1962. Kes ketiga ini jelas tidak mempunyai perkaitan dengan Gagasan Malaysia yang merupakan persekutuan.

Berpandukan kepada tiga syarat tersebut, ia jelas menunjukkan bahawa percantuman dua wilayah Borneo dengan Tanah Melayu bagi membentuk Persekutuan Malaysia adalah berpandukan kepada prinsip percantuman kedua dalam Resolusi 1541. Ini dengan sendirinya bermakna kerangka undang-undang perlembagaan yang diaplikasikan kepada kemasukan dua negeri Borneo tersebut dalam Persekutuan Malaysia melalui pindaan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 adalah sah. Ini kerana kerangka ini telahpun dipersetujui oleh kedua-dua pihak yang menanda tangani MA63, iaitu Persekutuan Tanah Melayu dan Britain bagi memindahkan kedaulatan kedua-dua wilayah tersebut daripada Britain kepada Persekutuan Tanah Melayu. Sehubungan dengan itu, satu perlembagaan baharu untuk percantuman Sabah dan Sarawak adalah tidak perlu.

Selain itu, percantuman ini juga telah mematuhi prinsip VII (A) Resolusi PBB 1541. Prinsip ini menyatakan bahawa ia perlu dilakukan secara suka rela dan bebas dalam proses demokrasi. Prinsip ini lazimnya dikaitkan dengan Suruhanjaya Cobbold 1962 dan juga Suruhanjaya Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu 14 September 1963 (*United Nations Malaysia Mission Report 1963: Annex 3*). Resolusi 1541 ini sangat relevan dalam konteks Gagasan Malaysia dan kemerdekaan Sabah dan Sarawak. Ini kerana resolusi ini sebenarnya digubal khusus untuk diaplikasikan kepada kemerdekaan wilayah yang merupakan tanah jajahan seperti dua wilayah Borneo tersebut, bukannya negeri naungan.

Sementara itu, berdasarkan saranan Suruhanjaya Cobbold seperti mana yang telah disebutkan sebelum ini, satu jawatankuasa perlembagaan, iaitu Jawatankuasa Antara Kerajaan telah dibentuk bagi mengkaji dan melaksanakan perkara berkenaan penggubalan perlembagaan yang menyerupai Suruhanjaya Reid 1957. Namun, ia perlu menurut prinsip VII (B) dalam Resolusi PBB 1541 yang menyatakan bahawa proses kemerdekaan yang melibatkan percantuman perlu menggubal perlembagaan dalaman yang tidak dipengaruhi oleh elemen luar, ini diwartakan melalui Perlembagaan Negeri Sabah dan Perlembagaan Negeri Sarawak yang dimasukkan sebagai Lampiran B dan Lampiran C kepada MA63.

Sehubungan itu, pihak Britain telah memastikan bahawa prosedur ini mengikuti proses perundangan yang dapat diterima di peringkat antarabangsa. Pada hari MA63 ditandatangani pada 9 Julai 1963, Perlembagaan Persekutuan Malaysia 1963 masih belum diwartakan dan hanya bertaraf Rang Undang-undang. Ia hanya akan diwartakan menjadi perlembagaan yang berkuatkuasa pada hari Malaysia. Ini juga bermakna RUU Malaysia yang tertera sebagai Lampiran A dalam MA63 ini yang kemudiannya telah disahkan pada 26 Ogos 1963 juga telah mematuhi syarat penggubalan perlembagaan dalaman walaupun ia hanya merupakan pindaan. Berpandukan syarat dan prosedur ini, pindaan kepada Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 untuk menjadi Perlembagaan Persekutuan Malaysia 1963 adalah sah dan tidak memerlukan satu perlembagaan yang baharu.

Seterusnya, terdapat prinsip VIII dalam Resolusi PBB ini yang menyatakan bahawa percantuman ini mesti berdasarkan kepada kesamarataan dalam kalangan semua penduduk negara tersebut dari segi perundangan. Kesamarataan perundangan ini bermaksud Sabah dan Sarawak merupakan dua buah negeri yang sama dengan negeri lain dalam Persekutuan Malaysia. Oleh yang demikian, meletakkan Sabah dan Sarawak sebagai sama taraf dengan keseluruhan Semenanjung Tanah Melayu hanya akan memberikan implikasi Sabah dan Sarawak lebih dari negeri lain dan bercanggah dengan konsep persekutuan. Sebagaimana yang telah dibincangkan sebelum ini, cadangan ini pernah dikemukakan dan kemudiannya tidak diterima dalam Jawatankuasa Perpaduan dan Permuafakatan Malaysia pada awal tahun 1962 (*Cmnd 1794, 3/2/1962: para 8 dan 9*). Namun begitu, kedudukan Sabah dan Sarawak juga tidak boleh lebih rendah dari sebuah negeri di Semenanjung Tanah Melayu

kerana ia akan melanggar konsep sama taraf dengan negeri lain yang telah sedia ada sebagaimana yang digariskan dalam resolusi tersebut.

Selain itu, perlu difahami di sini bahawa MA63 sebenarnya ditandatangani dalam perspektif undang-undang antarabangsa. Namun, ia akan hanya menjadi satu perjanjian dalaman setelah Hari Malaysia. Ini berkait dengan pembahagian kategori negeri kepada A dan B dalam perlembagaan asal. Fakta ini sering dikelirukan dengan status wilayah kepada dua negeri Borneo ini. Berdasarkan kepada Bahagian 2 Perkara 1 (2), dalam RUU Malaysia, dinyatakan bahawa semua negeri di Semenanjung Tanah Melayu disenaraikan dalam kategori A sedangkan Sabah dan Sarawak diletakkan dalam kategori B (MA63: 19).

Sekiranya diambil-kira keseluruhan MA63 ini, pengkelasan negeri borneo dalam kategori B dengan sendirinya meletakkan Sabah sebagai negeri ke-12 dan Sarawak sebagai negeri ke-13 pada masa itu. Pengasingan kategori ini dilakukan kerana kedua-dua negeri tersebut masih belum lagi berada dalam Persekutuan Malaysia. Tambahan pula, pengasingan ini dilakukan untuk memberi manifestasi bahawa kedua-dua negeri tersebut masih berstatus tanah jajahan yang berbeza dengan negeri lain di Semenanjung Tanah. Oleh sebab itulah Singapura diletakkan dalam kategori C, yang pada masa itu masih berstatus negeri naungan. Maka berdasarkan konsep dan kerangka perundangan ini, seandainya Brunei menyertai Gagasan Malaysia, ia akan diletakkan dalam kategori C bersama Singapura, bukan diletakkan bersama Sabah dan Sarawak seperti dalam kategori B.

Kerangka perundangan ini perlu diambil kira kerana ia berkaitan dengan konsep kolonialisasi dan dekolonialisasi yang masih diiktiraf oleh undang-undang antarabangsa. Walaupun PBB pada dasarnya menggalakkan dekolonialisasi sebagaimana yang termaktub dalam Resolusi 1541, dasar ini hanya boleh dilaksanakan dalam suasana dan cara yang aman. Akhirnya, terpulanglah kepada negara metropolitan sama ada melaksanakan dekolonialisasi ke atas wilayah kekuasaannya atau tidak. Ini dapat dilihat dalam kes Britain yang mempunyai kedaulatan ke atas Sabah dan Sarawak. Britain dengan jelas mahu melepaskan kedaulatan kedua-dua wilayah Borneo tersebut dan dipindahkan kepada Persekutuan Malaysia. Sebagaimana yang diketahui umum, proses pemindahan kedaulatan ini telah dilakukan secara aman dan dipersetujui oleh perwakilan dari dua wilayah tersebut.

Dalam hal ini, Resolusi 1541 ini dengan jelas memperakui keabsahan status quo wilayah yang masih merupakan tanah jajahan dan negeri naungan walaupun ia menggalakan pemberian kemerdekaan secara mutlak kepada wilayah tersebut. Justeru, kesemua kategori dalam MA63 ini akan terhapus apabila Sabah dan Sarawak berserta Singapura menyertai Persekutuan Malaysia. Ini kerana taraf Sabah dan Sarawak sebagai tanah jajahan Britain berserta Singapura sebagai negeri naungan Britain akan bertukar menjadi tiga negeri merdeka pada hari perisytiharan Malaysia. Maka, boleh diandaikan bahawa kepelbagaian status bagi semua entiti politik yang menyertai Gagasan Malaysia ini tidak akan timbul sekiranya perjanjian ini ditandatangani pada hari Malaysia, iaitu sama ada 31 Ogos 1963 seperti yang dirancangkan pada asalnya atau 16 September 1963.

Isu Kesamaan Taraf sebagai Rakan Sekutu

Oleh itu, tidak timbul sebarang kekeliruan tentang status dan kedudukan perundangan Sabah dan Sarawak sebagai dua buah negeri dalam Persekutuan Malaysia. Malahan, pengkelasan dua buah negeri tersebut sebagai kategori B pada Perkara 1 (2) dalam Perlembagaan Malaysia boleh dihapuskan melalui proses pindaan perlembagaan selepas perisytiharan Malaysia.

Sehubungan dengan itu, pindaan ini telah dilakukan pada tahun 1976 apabila proses pindaan kepada Perlembagaan Malaysia dilakukan. Dalam hal ini, ia melibatkan Perkara 1 (2). Pindaan ini telah meletakkan Sabah sebagai negeri pada senarai ke-11 dan Sarawak sebagai negeri pada senarai ke-12 yang kemudiannya diikuti oleh Terengganu. Pada ketika itu, pindaan ini dilakukan untuk mewujudkan semangat perpaduan dalam kalangan negeri Malaysia. Ini kerana Sabah dan Sarawak selalu dianggap sebagai negeri asing oleh pengunjung asing sebelum itu (*Penyata Rasmi Parlimen Malaysia 1976: 2068*).

Namun demikian, perkara ini telah dikelirukan dengan dakwaan bahawa pembentukan negara Malaysia, iaitu Sabah, Sarawak dan Semenanjung Tanah Melayu, yang merupakan suatu kesatuan negara Malaysia sebagai sebuah Persekutuan berdasarkan prinsip perundangan MA63 yang telah dipersetujui bersama. Kepercayaan sedemikian sangat menebal dalam kalangan ahli politik termasuk kepimpinan kerajaan, terutama sekali di Sarawak (*Penyata Rasmi Persidangan Dewan Undangan Negeri Sarawak, 2017: 49*). Pandangan ini juga mendakwa

pindaan pada tahun 1976 ini telah menurunkan taraf Sabah dan Sarawak daripada dua rakan sekutu yang sama taraf dengan keseluruhan Semenanjung Tanah Melayu kepada taraf dua negeri sahaja seperti 11 negeri lain di Semenanjung Tanah Melayu. Oleh yang demikian, fakta yang mengelirukan ini telah dijadikan isu politik oleh pihak yang bertekad mahu mengembalikan kedudukan Sabah dan Sarawak ke tempat yang sebenar, selaras dengan semangat MA63 (*Buku Harapan*, 2018: 111). Berdasarkan kepada kepercayaan dan dakwaan ini, Pakatan Harapan berjanji untuk menubuhkan Jawatankuasa Khas Kabinet untuk menyemak dan melaksanakan MA63 (*Buku Harapan*, 2018: 112-13).

Sehubungan dengan itu dalam mesyuarat Kabinet Kerajaan Persekutuan Malaysia pada 6 Mac 2019, satu persetujuan telah dicapai untuk membawa usul pindaan perlembagaan ke atas Perkara 1(2) ke Parlimen. Pindaan ini adalah berasaskan kepada dakwaan mereka untuk mengembalikan status Sabah dan Sarawak sebagai sama taraf dengan Semenanjung Tanah Melayu dalam Persekutuan Malaysia sebagaimana yang tertera dalam MA63. Penyataan ini telah diumumkan oleh Datuk Liew Vui Keong, Menteri Undang-undang di Jabatan Perdana Menteri, pada 8 Mac 2019. Beliau menjelaskan bahawa selepas pindaan ini, Sabah dan Sarawak tidak akan lagi dikenali sebagai 'negeri' (*The Star Online*, 8 March 2019).

Perlu ditegaskan bahawa persoalan di sini bukanlah kewajaran pindaan perlembagaan tersebut yang mahu mewujudkan kategori A dan B dalam Perkara 1(2) bagi memisahkan Sabah dan Sarawak dari senarai 11 negeri lain di Semenanjung Tanah Melayu. Apa yang menjadi isu dalam konteks perbincangan ini adalah justifikasi yang diberikan untuk melegitimasikan pindaan tersebut yang kononnya untuk mengembalikan kedudukan dua negeri tersebut kepada status quo MA63. Ia merujuk kepada implikasi undang-undang terhadap pindaan tersebut yang bertujuan akan menggugurkan perkataan 'negeri' bagi nama rasmi Sabah dan Sarawak dan akan meletakkan kedua-duanya sama taraf dengan keseluruhan Semenanjung Tanah Melayu, bukannya dua negeri dalam Persekutuan Malaysia.

Apa yang merupakan fakta sebenar adalah kedua-dua perkara ini tidak terdapat dalam keseluruhan dokumen MA63. Penelitian ke atas keseluruhan dokumen MA63 merujuk terma kemasukan Sabah dan Sarawak sebagai dua negeri yang sama taraf dengan 11 negeri lain di dalam Persekutuan Malaysia. Apa yang jelas adalah tidak terdapat sebarang fakta yang secara langsung dan tidak langsung, atau terang-

terang atau samar-samar merujuk Sabah dan Sarawak adalah dua entiti yang menyamai keseluruhan Semenanjung Tanah Melayu. Akhirnya, pindaan ini telah gagal kerana tiada mendapat sokongan majoriti dua pertiga daripada kalangan ahli Parlimen dalam sesi persidangan Dewan Rakyat pada 9 April 2019 (*New Straits Times*, 9 April 2019,).

Kesimpulan

Berdasarkan kepada keseluruhan perbincangan di atas, dapat disimpulkan bahawa idea dan usul kemerdekaan Sabah dan Sarawak adalah satu perencanaan pihak Britain yang dimulakan melalui dasar dekolonialisasi British yang dimobilisasikan di bawah Gagasan Malaysia. Ia bermakna kemerdekaan Sabah dan Sarawak adalah melalui percantuman dengan Persekutuan Tanah Melayu kerana dasar mereka adalah jelas untuk tidak memgberikan kemerdekaan kepada dua negeri tersebut secara bersendirian.

Oleh kerana taraf kedua-dua negeri tersebut masih merupakan tanah jajahan, pihak Britain sebagai kuasa metropolitan telah mengawal selia aspek perundangan bagi merealisasikan kemerdekaan dasar dekolonialisasi mereka. Oleh yang demikian, mereka telah terlibat bagi mencadangkan kerangka perundangan Sabah dan Sarawak dalam Gagasan Malaysia. Kerangka perundangan ini sebenarnya tidak berbeza dengan apa yang diaplikasikan kepada kemerdekaan Tanah Melayu sebelum itu, iaitu penubuhan sebuah entiti politik yang mengikut sistem federalisme. Malah, hampir semua proses dekolonialisasi Britain yang membawa kepada kemerdekaan wilayah yang sebelumnya merupakan tanah jajahan dan negeri naungan direalisasikan dengan menggunakan pakai sistem federalism, kecuali wilayah yang kecil.

Justeru dalam kes kemerdekaan Sabah dan Sarawak, pihak Britain sejak dari awal lagi telah mempunyai kecenderungan untuk menggunakan pakai kerangka undang-undang perlembagaan yang sedang berkuatkuasa di Persekutuan Tanah Melayu ketika itu walaupun pihak Persekutuan Tanah Melayu mengalu-alukan idea ini. Oleh yang demikian, kerangka yang dipersetujui adalah melalui proses pindaan ke atas Perlembagaan Tanah Melayu 1957 dan bukannya perlembagaan baharu. Idea dan kerangka ini telah disarankan oleh Suruhanjaya Cobbold dan kemudiannya digunapakai oleh Jawatankuasa Antara Kerajaan yang merupakan suruhanjaya perlembagaan yang serupa dengan Suruhanjaya Reid sewaktu merangka Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu pada

tahun 1957. Ini bermakna Sabah dan Sarawak adalah dua negeri dalam Persekutuan Malaysia sebagaimana yang disebut dengan jelas dalam MA63 tetapi kedua-dua negeri ini diberikan hak istimewa dan jaminan perlembagaan yang merupakan kuasa otonomi yang lebih berbanding negeri lain di Semenanjung Tanah Melayu.

Kerangka perundangan ini juga menepati keterikatan perundangan dalam perspektif undang-undang antarabangsa yang merujuk kepada Resolusi PBB 1541. Percantuman dua negeri tersebut sebagai dua negeri dalam Persekutuan Malaysia adalah berpadanan dengan syarat yang terdapat pada klausa kedua bagi Prinsip VI dalam resolusi tersebut. Ini kerana provisi ini mengiktiraf kemerdekaan wilayah melalui percantuman dengan sesebuah negara yang sedia ada mengikut sistem federalisme. Kerangka undang-undang perlembagaan yang hanya menggunakan prosedur pindaan kepada Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu yang sedia ada juga menepati prinsip VII (B) dalam Resolusi 1541. Ini kerana ia merupakan proses penggubalan perlembagaan dalaman yang tidak dipengaruhi oleh unsur luar.

Oleh yang demikian, segala kefahaman terhadap perkara penting dalam segala dokumen yang berkaitan dengan MA63 perlulah dirujuk melalui penelitian teks itu sendiri. Sepatutnya isu kesamaan taraf sebagai rakan sekutu tidak timbul sama sekali. Ini kerana idea yang menunjukkan bahawa kedudukan Sabah dan Sarawak adalah sama taraf dengan keseluruhan Semenanjung Tanah Melayu dan bukan hanya bertaraf dua negeri dalam Persekutuan Malaysia sebagaimana yang tertera dalam MA63 hanya merupakan dakwaan yang tidak berasas sama sekali. Idea ini hanya timbul di peringkat awal tapi telah menjadi tidak relevan sejak awal Februari 1962.

Malahan pindaan perlembagaan Perkara 1(2) juga tidak mempunyai sebarang perkaitan dengan idea dan tujuan menurunkan taraf Sabah dan Sarawak daripada wilayah kepada negeri. Oleh yang demikian, usaha untuk meminda Perkara 1(2) hanyalah untuk mengembalikan pengkelasan asal A dan B dan tidak berkaitan dengan menaikkan taraf Sabah dan Sarawak melebihi negeri yang kononnya tertera dalam MA63.

Rujukan

Sumber Primer

- Cmnd 1794. Report of the Commission of Enquiry, North Borneo and Sarawak, 1962. National Archive at Kew, (yang dirujuk sebagai Cobbold Report yang dihantar oleh Lord Cobbold kepada Harold MacMillan, Perdana Menteri Britain, 21 Jun 1962.
- Cmnd 1954. 1963. Malaysia, Report of the Inter-Governmental Committee. London.
- Penyata Dewan Rakyat. 16 Oktober 1961. Kuala Lumpur: Parlimen Malaysia.
- Penyata Rasmi Persidangan Dewan Undangan Negeri Sarawak. 2017. Mesyuarat Kedua bagi Penggal Kedua 9 Nov. 2019.
- Resolusi 1541. 1960. United Nations General Assembly Resolution 1541. 15 Disember 1960.
- FMA, 1963: Federation of Malaya, Act of Parliament No. 26 of 1963.
- MA63. UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND and FEDERATION OF MALAYA, NORTH BORNEO, SARAWAK and SINGAPORE Agreement relating to Malaysia, 9 July 1963, London, United Nations--Treaty Series No. 10760, 1970.
- United Nations Malaysia Mission Report. Final Conclusions of the Secretary-General. 14 September 1963.
- Utusan Melayu*, 17 Oktober, 1961.
- Federation of Malaya. Ch. 60, Independence Act, 31 July 1957. London: Her Majesty's Stationary Office.
- CO 1030/978. 1/12/1960. Proposed State of Greater Malaysia, Office of The High Commissioner for The United Kingdom, Kuala Lumpur to Secretary of State for Commonwealth Relations. 1 December 1960.
- CAB 134/1560, 18/4/1961. The possibility of an Association of the British Borneo Territories with the Federation of Malaya and the State of Singapore. 18 April 1961. Cabinet Colonial Committee Minutes. CPC 4 (61).
- Cmnd 1794, 3/2/1962. Memorandum on Malaysia, the Malaysia Solidarity Consultative Committee. 3 February 1962. Lampiran kepada Laporan Suruhanjaya Cobbold. 21 Jun 1962.
- Malaysia Act 1963. CHAPTER 35. 31 July 1963. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Penyata Rasmi Parlimen Malaysia. 1976. Jil. 21. Bil. 19. 12 Julai 1976.

Buku dan Jurnal

- Barendt, E. 1997. Is there a United Kingdom Constitution? *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 17. Issue 1. Spring 1997. Hlm. 137-146.
- Flathu, M. 2007. The British Empire. Hlm. 21-31 dalam John McLeod (pnyt.), *The Routledge Companion to Postcolonial Studies*, Abingdon: Routledge.
- Ghazali Shafie. 1998. *Ghazali Shafie's Memoir on the Formation of Malaysia*. Bangi: Penerbit UKM, Siri Memoir Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Lee Kuan Yew. 1998. *The Singapore Story: Memoir of Lee Kuan Yew*. Singapore: Times Edition Pte Ltd.
- Jayakumar, S. 1964. Admission of New States: The Government of the State of Kelantan vs The Government of the Federation of Malaya and Tunku Abdul Rahman al-Haj. *Malaya Law Review*. Jil. 6. No. 1. Hlm. 181-198.
- Rothermund, D. 2006. *The Routledge Companion to Decolonization*, Abingdon: Routledge.

Internet

- Buku Harapan, 2018, 8 March, https://kempen.s3.amazonaws.com/pdf/Buku_Harapan.pdf. Akses 20 September 2019.
- New Straits Times*. 2019. No Two-thirds Majority Support to Amend Constitution. 9 April 2019. <https://www.nst.com.my/news/nation/2019/04/no-two-thirds-majori>. Akses 20 September 2019.
- The Star Online*. Liew: Cabinet Agrees to Amend Constitution, Restore Sabah, Sarawak as Equal Partners. 8 March 2019. <https://www.thestar.com.my/news/nation/2019/03/08/liew-cabinet-agrees-to-amend-constitution-restore-sabah-sarawak-as-equal-partners/>. Akses 20 September 2019.