

IDEA DAN DILEMA DI SEBALIK PEMINDAHAN KEDAULATAN WILAYAH BORNEO DALAM *GREATER MALAYSIA*

The Idea and Dilemma Behind The Transfer of Sovereignty of Borneo Territories in Greater Malaysia

Allan Leonard Kho¹

¹*Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Malaysia Sabah, Jalan UMS, 88400 Kota Kinabalu, Sabah*

¹alleonkho20@yahoo.com

Dihantar: 24 Mac 2023 / Diterima: 11 Jun 2023 / Terbit: 21 Disember 2023

Abstrak

Kertas kerja mengupas tentang idea dan dilema pemindahan kedaulatan wilayah Borneo (Sarawak dan Borneo Utara) semasa proses pembentukan *The Greater Malaysia*. Persoalan kedaulatan wilayah Borneo telah menjadi tema utama dan konflik sepanjang perbincangan antara Kerajaan British dan Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu. Aspek dilema pengalihan kedaulatan wilayah menyaksikan proses rundingan antara Kerajaan British dan Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu untuk merangka jaminan perlindungan yang memuaskan bagi wilayah Borneo sebelum kedua-dua wilayah tersebut menjadi sebahagian daripada rancangan *The Greater Malaysia*. Sehubungan dengan itu, Kerajaan British berhasrat mencadangkan keperluan sebuah alternatif "kondominium" kepada Tunku Abdul Rahman bagi bersama-sama mengendalikan urusan pentadbiran Sarawak dan Borneo Utara dan sebagai persediaan awal sebelum pengalihan kedaulatan dilaksanakan sepenuhnya. Kajian kualitatif ini berpandukan penyelidikan sumber primer. Dapatan kajian penting untuk menjelaskan kesinambungan isu pengalihan kedaulatan wilayah yang pada akhirnya akan membawa kepada naratif penawaran perlindungan wilayah Borneo kemudiannya akan diimplimentasikan menjadi idea hak autonomi dalam Perjanjian Malaysia 1963.

Kata Kunci: Wilayah Borneo, Kedaulatan, Idea autonomi

Abstract

The paper examines the idea and dilemma of transferring the sovereignty of the Borneo region (Sarawak and North Borneo) during the process of forming The Greater Malaysia. The question of the sovereignty of the Borneo region has become the main theme and conflict throughout the discussions between the British Government and the Federal Government of Malaya. In the context of this study, the dilemma aspect of the transfer of territorial sovereignty will witness the negotiation process between the British Government and the Federal Government of Malaya to draft a satisfactory protection guarantee for the Borneo region before the two regions become part of The Greater Malaysia plan. Concerning that, the British Government intends to propose the need for an alternative so-called condominium alternative to Tunku Abdul Rahman to jointly handle the administrative affairs of Sarawak and North Borneo as an initial preparation before the transfer of sovereignty is fully implemented. This qualitative study is based on primary source research. The findings of the study are important to explain the continuation of the issue of the transfer of territorial sovereignty which will eventually lead to the narrative of the protection of the Borneo region which will then be implemented into the idea of autonomy rights in the Malaysia Agreement 1963.

Keywords: *Borneo Region, sovereignty, idea of autonomi*

Pengenalan

Sejak idea pembentukan *The Greater Malaysia* dibincangkan secara meluas, persoalan pengagihan dan pengalihan kedaulatan wilayah Borneo telah menjadi tema utama dan konflik sepanjang proses rundingan antara Kerajaan British dan Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu dalam merealisasikan rancangan pembentukan *The Greater Malaysia*. Dalam menganalisis perkara ini, aspek kedudukan kedaulatan wilayah Borneo yang dibincangkan hanyalah tertakluk kepada Sarawak dan Borneo Utara sahaja. Brunei tidak terlibat dalam dilema kedaulatan wilayah kerana statusnya adalah negeri protektorat dan kedaulatan Brunei terletak pada kuasa Sultan Brunei dengan perlindungan Kerajaan Baginda Queen. Signifikan kedaulatan wilayah Borneo dibincangkan adalah untuk menjawab persoalan mengenai bagaimana pengkonseptualan idea hak autonomi wilayah Sabah dan Sarawak berlaku. Setelah isu pengalihan kedaulatan wilayah dibincangkan secara

menyeluruh, pada akhirnya barulah persoalan ini membawa kepada naratif penawaran perlindungan wilayah Borneo dan seterusnya diaplikasikan dalam Perjanjian Malaysia 1963.

Persoalan pengalihan kedaulatan wilayah boleh dikatakan merupakan permasalahan asas yang wajib diselesaikan terlebih dahulu sebelum rancangan *The Greater Malaysia* direalisasikan, dan ia juga merupakan titik tolak untuk menentukan perlindungan sewajarnya yang seharusnya diberikan kepada wilayah Borneo selepas pengalihan tanggungjawab kedaulatan wilayah. Umum mengetahui bahawa sebelum pembentukan *The Greater Malaysia*, Sarawak dan Borneo Utara merupakan wilayah kolonial British maka apabila selesainya proses pengalihan kedaulatan wilayah berlaku, segala tanggungjawab Kerajaan British sebelum ini terhadap wilayah Borneo akan diserahkan sepenuhnya kepada Kerajaan Persekutuan Malaysia dan akan membimbing kemajuan wilayah Borneo. Demikianlah gambaran yang jelas mengenai bagaimana proses pengalihan tanggungjawab kedaulatan wilayah Borneo yang akan berlaku daripada kuasa Kerajaan British kepada kerajaan persekutuan *Greater Malaysia* kelak.

Kerajaan British akan bersetuju untuk mewujudkan *The Greater Malaysia* tetapi mereka menekankan keperluan untuk merangka satu pengaturan yang munasabah untuk wilayah Borneo terlebih dahulu dan pengaturan itu perlulah memenuhi keperluan pertahanan British di rantau itu (CAB 131/25, D 14(61)6, 25 October 1961). Oleh hal yang sedemikian, semasa proses persetujuan pengalihan kedaulatan wilayah Borneo, Kerajaan British telah merangka jenis-jenis perlindungan yang difikirkan perlu untuk terus berfungsi sebagai perlindungan kepentingan wilayah Borneo. Faktor ini secara tidak langsung juga telah membawa kepada naratif pengkonseptualan hak autonomi untuk wilayah Borneo dari perspektif Kerajaan British. Sebagai permulaan kepada proses pengalihan kedaulatan wilayah Borneo, idea alternatif *condominium* telah dicadangkan untuk diadakan bagi wilayah Borneo.

Persoalan tentang kedudukan wilayah Borneo terutamanya isu kedaulatan wilayah sememangnya saling berkait rapat dengan aspek pengkonseptualan idea hak autonomi wilayah Borneo dalam proses pembentukan *The Greater Malaysia*. Bagi memahami persoalan kedaulatan wilayah Borneo dengan lebih menyeluruh maka penting untuk mencerakinkan persoalan ini kepada dua aspek perbincangan utama iaitu pertama, idea alternatif *condominium* dan yang kedua,

Allan Leonard Kho

dilema pengalihan kedaulatan wilayah Borneo dalam rancangan *The Greater Malaysia*.

Idea Alternatif *Condominium*

Lord Selkirk, Pesuruhjaya Tinggi British di Singapura merupakan individu penting yang mengemukakan idea alternatif *condominium* kepada Kerajaan British. Takrifan istilah *condominium* yang digunakan adalah merujuk kepada kedaulatan bersama dalam tempoh peralihan kedaulatan (Samuels, 2007: 731).¹ Sebaik sahaja Tunku membuat pengumuman untuk melaksanakan *The Greater Malaysia*, Lord Selkirk berhasrat mencadangkan kepada Tunku untuk mengadakan alternatif *condominium* bagi bersama-sama mengendalikan urusan pentadbiran Sarawak dan Borneo Utara. Alternatif *condominium* bertindak sebagai pelan persediaan sebelum pengalihan kedaulatan dilaksanakan sepenuhnya. *Condominium* hubungan Anglo-Malaya yang pernah dilaksanakan suatu ketika dahulu telah dirujuk oleh Lord Selkirk bagi memperlihatkan keberkesanan idea alternatif *condominium* wilayah Borneo. Reka bentuk dan rangka kerja *condominium* hubungan Anglo-Malaya akan diadaptasikan ke dalam idea alternatif *condominium* Lord Selkirk dengan sedikit perubahan pada tanggungjawab Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu dan Kerajaan British.

Idea alternatif *condominium* ini dilihat berkemampuan untuk memberikan kelebihan bagi menyakinkan penduduk wilayah Borneo bahawa Kerajaan British tidak melepaskan tanggungjawab mereka terhadap wilayah Borneo sebaik sahaja pembentukan *The Greater Malaysia*. Meskipun dalam program intensif atau "*Crash programme*"² Lord Selkirk lebih terbuka dan membenarkan Tunku mengambil alih kedaulatan Singapura malah mengakui adalah munasabah sekiranya Tunku ingin mengambil alih kedaulatan wilayah Borneo melalui penyatuan wilayah atas asas yang sama. Beliau mengakui bahawa keadaan akan menjadi janggal sekiranya Kerajaan British akan terus berkongsi kedaulatan wilayah Borneo dengan kerajaan Persekutuan (CO 1030/982 No 498C, 24 August 1961; CO 1030/983 No. 615, 1 September 1961). Tindakan tersebut pastinya akan menyakinkan dakwaan bahawa rancangan *The Greater Malaysia* merupakan strategi untuk Kerajaan British terus memelihara kuasa imperialisme (CO 1030/983 No. 615, 16 September 1961). Dalam erti kata lain, Lord Selkirk mula menunjukkan perubahan sikap terhadap kedaulatan bersama. Namun beliau tetap teguh dengan saranannya dalam idea

alternatif *condominium* iaitu Kerajaan British hendaklah meneruskan fungsi mereka untuk melatih penduduk wilayah Borneo untuk persediaan ke arah pemerintahan sendiri (CO 1030/983 No. 615, 16 September 1961).³

Oleh kerana permasalahan asas perkara ini adalah berkaitan dengan soal kedudukan perlembagaan maka pengaturan yang bakal dilaksanakan bagi persediaan berkerajaan sendiri adalah dengan melakukan beberapa perubahan peruntukan perlembagaan negeri untuk wilayah Borneo (CO 1030/983 No. 615, 16 September 1961). Lord Selkirk menyarankan Kerajaan British menyegerakan perbincangan pengaturan perlembagaan untuk wilayah Borneo. Sehubungan dengan itu, perlembagaan yang bakal dirangka hendaklah meliputi perkara seperti keistimewaan autonomi negeri wilayah Borneo, peruntukan kewangan, perwakilan kerajaan, kedudukan Gabenor dan perkara lain yang difikirkan sesuai dengan rancangan *Greater Malaysia* (CO 1030/983 No. 615, 16 September 1961). Penggubalan perlembagaan ini juga akan disesuaikan dengan tindakan perundangan di Britain dan Persekutuan Tanah Melayu. Segala perkembangan perlembagaan yang berlaku akan dilaksanakan secara berperingkat agar dapat disesuaikan dan diadaptasikan oleh wilayah Borneo. Bagi proses pindaan perlembagaan pula, segala peruntukan perlembagaan (pada masa hadapan) akan dipinda mengikut cara yang sama seperti proses pindaan perlembagaan di peringkat federal (CO 1030/983 No. 615, 16 September 1961).

Selain itu, Lord Selkirk turut memberikan cadangan mengenai peranan Gabenor yang akan dilantik dalam tempoh peralihan kedaulatan. Tugas utama Gabenor yang dilantik adalah bertanggungjawab terhadap pentadbiran wilayah Borneo di peringkat negeri. Berdasarkan idea ini, kedudukan Gabenor bagi Borneo Utara dan Sarawak adalah berada dalam kedudukan yang serupa dengan kedudukan Gabenor Pulau Pinang dan Melaka. Peranan Gabenor masih sama seperti sebelum ini cumanya mereka akan menjalankan tanggungjawab sehingga wilayah Borneo bersedia sepenuhnya untuk mentadbir sendiri (sebelum *The Greater Malaysia*). Selepas daripada itu, segala kuasa Gabenor akan diserahkan kepada pentadbiran tempatan. Sehubungan dengan perkara tersebut, penguatkuasaan segala peruntukan baharu dalam perlembagaan negeri juga penting untuk dibincangkan. Penentuan kaedah yang sesuai untuk perlembagaan negeri dilaksanakan akan seiring dengan fungsi Gabenor sebagai ketua

wilayah. Terdapat tiga kaedah dicadangkan oleh Lord Selkirk untuk memutuskan pelaksanaan perlembagaan baharu dan tanggungjawab Gabenor.

Pertama ialah memberikan kepercayaan kepada kerajaan Tunku. Gabenor yang bakal dilantik akan bertanggungjawab terus kepada kerajaan Persekutuan. Ini bermakna segala keputusan akan melalui perbincangan dua hala antara kerajaan Persekutuan dan para Gabenor wilayah Borneo. Persoalan bilakah masa yang sesuai untuk pelaksanaan perlembagaan negeri (Sarawak dan Borneo Utara) akan diserahkan sepenuhnya kepada kerajaan persekutuan untuk menentukan. Berdasarkan kaedah pertama ini, peranan Kerajaan Baginda Queen tidak ditunjukkan oleh Lord Selkirk maka Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu secara tidak langsung yang akan menggalas tanggungjawab terhadap wilayah Borneo. Dari perspektif yang Tunku, pengaturan sedemikian tidak akan diterima oleh Tunku kerana kaedah ini dicadangkan hanya untuk dilaksanakan dalam tempoh pengalihan kedaulatan sahaja.

Tunku cuba untuk mengelakkan wujud dakwaan bahawa Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu akan mengambil alih peranan Kerajaan British sebagai kolonial. Pengalihan peranan antara Kerajaan British dengan Kerajaan Tunku akan lebih menyakinkan dakwaan tempatan bahawa ia hanya sekadar pertukaran watak pemerintah kolonial. Tunku sedar yang kaedah pertama ini juga tidak diingini oleh penduduk wilayah Borneo. Terdapat isu yang timbul di mana kaum Iban misalnya enggan ditadbir oleh orang Melayu atas faktor perbezaan agama. Maka, langkah ini dilihat langsung tidak menguntungkan kepentingan Tunku terhadap wilayah Borneo (CO 1030/983 No. 615, 16 September 1961).⁴ Kaedah kedua ialah Gabenor akan bertanggungjawab terus kepada Kerajaan Baginda Queen. Walaupun Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu turut berperanan dalam tempoh peralihan kedaulatan namun, segala urusan pentadbiran wilayah Borneo akan diserahkan sepenuhnya kepada Kerajaan Baginda Queen. Bagi Lord Selkirk kaedah kedua ini dilihat akan lebih menyakinkan penduduk tempatan dan para pegawai Kolonial British berbanding kaedah pertama kerana memandangkan kaedah ini tidak banyak perubahan dengan keadaan sedia ada. Aspek penerimaan wilayah Borneo dan pegawai Kolonial British penting diambil kira dalam konteks penentuan kaedah yang sesuai untuk dilaksanakan dalam idea alternatif *condominium*.

Seterusnya, kaedah ketiga merupakan gabungan kaedah pertama dan kedua iaitu tanggungjawab bersama antara Tunku dan Kerajaan British. Kemungkinan sebuah perjanjian sementara diperlukan. Cadangan Lord Selkirk adalah melalui menubuhkan Majlis Amanah Bersama atau "*Joint Trust Council*" untuk kedua-dua pihak agar bersama-sama membimbing wilayah Borneo dalam tempoh peralihan. Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu akan berperanan sebagai Pengerusi dalam "*Joint Trust Council*" dan ahli-ahli majlis tersebut akan dianggotai oleh perwakilan-perwakilan dari kedua-dua kerajaan. Fungsi utama "*Joint Trust Council*" akan merangkumi pemilihan dan pelantikan Gabenor, menentukan perkara-perkara berkaitan perlembagaan, hal ehwal wilayah Borneo serta hak istimewa wilayah Borneo kelak.

Sejajar dengan fungsi "*Joint Trust Council*", Lord Selkirk turut menekankan peranan "*Joint Trust Council*" hendaklah bebas sifatnya dan tidak mengawal fungsi Gabenor untuk menjalankan tugasnya dalam pentadbiran. Oleh hal demikian, pengaturan untuk perlembagaan memperuntukan penubuhan segera Suruhanjaya Perkhidmatan Awam yang akan berkuasa memberi cadangan kepada Gabenor untuk menjalankan tanggungjawabnya serta bersetuju bahawa Gabenor akan bertindak mengikut budi-bicaranya dalam perkara yang melibatkan perkhidmatan awam. Dengan berbuat demikian, difikirkan keperluan untuk memperkenalkan skim pampasan untuk pegawai ekspatriat di bawah Suruhanjaya Perkhidmatan Awam.

Idea memperkenalkan skim pampasan adalah persediaan untuk menghadapi proses Borneonisasi yang akan berlaku menjelang pembentukan *The Greater Malaysia* (CO 1030/983 No. 615, 16 September 1961). Walaupun idea alternatif *condominium* masih di peringkat perbincangan tidak rasmi Kerajaan British dan belum dikemukakan kepada Tunku. Keadaan mula berubah apabila Tunku bersifat tegas terhadap pengalihan kedaulatan mutlak wilayah Borneo iaitu enggan melibatkan peranan Kerajaan British dalam persoalan pengalihan kedaulatan sehinggakan Kerajaan British mempertimbangkan idea alternatif *condominium* dan akhirnya telah membawa kepada pengubahsuaian idea alternatif tersebut.

Perkara-perkara berhubung dengan idea alternatif *condominium* kemudiannya telah diusulkan dalam mesyuarat Jawatankuasa Greater Malaysia 1961 (*Greater Malaysia (Official) Committee 1961*) untuk dibahaskan. Hasil daripada mesyuarat tersebut, ahli jawatankuasa

Greater Malaysia sendiri mengakui bahawa penyusunan idea dan kaedah alternatif *condominium* pastinya tidak diterima oleh Tunku. Hal ini melihat kepada ketegasan Tunku menuntut kedaulatan mutlak ke atas wilayah Borneo dan pengagihan peranan pentadbiran yang tidak adil dalam idea alternatif *condominium* yang dicadangkan. Pada masa yang sama, dari sudut perundangan, idea alternatif *condominium* turut dilihat tidak menepati prinsip penyatuan wilayah untuk ke arah pembinaan Persekutuan Malaysia dan secara tidak langsung boleh dianggap memberi kesan terhadap kedudukan Persekutuan Malaysia di peringkat antarabangsa. Maka, berdasarkan penilaian yang telah dilakukan dalam Jawatankuasa *Greater Malaysia* 1961, idea untuk melaksanakan alternatif *condominium* terpaksa digugurkan (CAB 134/1949, GM(61)11(Final), 20 October 1961).

Walaupun pada asasnya pelaksanaan alternatif *condominium* tidak dijalankan, namun idea-idea disebalik alternatif *condominium* telah dilakukan penyusunan semula bagi memenuhi kehendak Tunku. Pengubahsuaian ini secara tidak langsung telah mewujudkan alternatif baharu yang bersesuaian untuk semua pihak yang terlibat bersama. Jika dianalisis idea disebalik alternatif *condominium*, sebenarnya cadangan Lord Selkirk hanyalah menginginkan kerajaan British mengekalkan para pegawainya yang sedia ada di wilayah Borneo untuk terus kekal menjalankan perkhidmatan pentadbiran sehinggakan proses Borneonisasi selesai dilaksanakan. Oleh itu, Jawatankuasa *Greater Malaysia* 1961 berpendapat bahawa sekiranya terdapat pengaturan baharu yang memuaskan dan tidak berat sebelah, Tunku akan bersetuju dan membenarkan pegawai-pegawai British untuk terus berkhidmat di wilayah Borneo. Pertimbangan alternatif baharu untuk menggantikan alternatif *condominium* telah dilakukan dengan mengambil kira aspek situasi menang-menang untuk pihak kerajaan British dan Tunku.

Cadangan alternatif baharu dan sesuai dengan semua pihak adalah jawatan Gabenor British akan digantikan dengan Gabenor Melayu (tempatan) dengan syarat para pegawai British dibenarkan untuk terus berkhidmat di wilayah Borneo untuk sementara waktu bagi menyediakan pegawai-pegawai tempatan untuk menjalankan pentadbiran wilayah Borneo kelak (Borneonisasi). Sementara itu, Gabenor Melayu (tempatan) akan dilantik oleh Yang Di-Pertuan Agong Persekutuan Tanah Melayu dan persetujuan tersebut akan dilakukan atas nasihat kerajaan British (CAB 134/1949, GM(61)11(Final), 20 October 1961). Walaupun alternatif baharu ini sangat berbeza dengan idea alternatif *condominium* yang asal namun sekurang-kurangnya

pengaturan baharu ini dianggap boleh diterima oleh Tunku dan juga wilayah Borneo. Kepentingan untuk menjelaskan idea alternatif *condominium* adalah ia akan relevan dengan aspek Borneonisasi yang kemudiannya dituntut oleh delegasi wilayah Borneo dalam senarai 20 Perkara semasa rundingan Perjanjian Malaysia 1963.

Dilema Pengalihan Kedaulatan Wilayah

Dilema pengalihan kedaulatan merupakan aspek kedua dalam meneliti isu kedaulatan wilayah. Walaupun idea alternatif *condominium* tidak berjaya dilaksanakan dan boleh dilihat bahawa idea dibalik alternatif tersebut menunjukkan adanya usaha Kerajaan British mengekalkan para pegawai kolonial British di wilayah Borneo dan memberikan bayangan Kerajaan British langsung tidak bercadang untuk menyerahkan kedaulatan mutlak wilayah Borneo. Bagi memperkukuhkan perkara ini, Kerajaan British khususnya para pegawai kolonial British wilayah Borneo mendakwa keperluan kehadiran mereka di wilayah Borneo untuk menyediakan proses Borneonisasi terlebih dahulu sebelum bersedia melepaskan wilayah Borneo sepenuhnya. Dalam konteks ini, sebenarnya perasaan dilema untuk melepaskan wilayah Borneo lebih dominan dalam kalangan para pegawai kolonial British sama ada yang berada di dalam atau di luar wilayah Borneo berbanding Kerajaan Baginda Queen di London.

Tema kedaulatan wilayah mula menjadi perbincangan utama dua hala antara Kerajaan British dan Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu apabila Tunku mula mendesak Kerajaan British menyegerakan memindahkan kedaulatan wilayah Borneo dan tekad untuk memasukan wilayah Borneo ke dalam rancangannya bagi mempercepatkan proses pembentukan *The Greater Malaysia* (PREM 11/3418, 3 Jun 1961; PREM 11/3422, 26 September 1961). Sebelum ini, Kerajaan Baginda Queen sememangnya telah mempunyai rancangan untuk penyatuan wilayah Borneo, Persekutuan Tanah Melayu dan Singapura namun timbul persoalan bagaimana jenis bentuk penggabungan yang sesuai dengan keadaan ketiga-tiga wilayah tersebut.

Kerajaan Baginda Queen masih tidak dapat menentukan sama ada penggabungan akan berbentuk federal ataupun konfederal (CO 1030/1079 No 2, 2 Mei 1961). Oleh kerana hal demikian, tidak ada sebarang inisiatif dan komitmen ditawarkan oleh kerajaan Baginda

Allan Leonard Kho

Queen untuk menggerakkan rancangan *The Greater Malaysia* pada ketika itu. Bukan itu sahaja, sikap para pegawai Kolonial British wilayah Borneo turut mempengaruhi persoalan rancangan penyatuan wilayah dan sering kali membangkitkan persoalan menunggu "masa" yang sesuai dan keperluan menyediakan persiapan untuk wilayah Borneo dari segi pentadbiran dan pendidikan agar Kerajaan British bersedia sepenuhnya untuk melaksanakan rancangan tersebut.

Bantahan daripada para pegawai Kolonial British khususnya para Gabenor di wilayah Borneo juga menunjukkan dilema pengalihan kedaulatan wilayah. Mereka menolak usaha Tunku untuk menyegerakan pembentukan *The Greater Malaysia* disebabkan ingin menumpukan perhatian kepada rancangan hubungan lebih rapat (*closer association*) antara ketiga-tiga wilayah Borneo. Para Gabenor wilayah Borneo masih mengharapkan pembentukan Persekutuan Borneo sebelum *Greater Malaysia* dilaksanakan. Sekiranya idea pembentukan Persekutuan Borneo berjaya direalisasikan, penyusunan ini akan membentuk sebuah konfederasi sekaligus Persekutuan Borneo akan mempunyai lebih banyak kuasa autonomi.

The Governor's latest advice is that merger with Malaya cannot be rushed; it must follow a federation of the Borneo territories and then allow for a larger measure of self-government in Borneo. He thinks that the Borneo territories would be advised to wait and see the sort of Governments in power in Malaya and Singapore in 1964 (CAB 134/1949, GM(61)11(Final) 20 October 1961).

Berdasarkan petikan tersebut, para Gabenor masih tidak bersedia untuk menyerahkan kedaulatan mutlak wilayah Borneo sehingga tahun 1964. Sebaliknya dakwaan para pegawai Kolonial British menyatakan kemerdekaan masih lagi bukan satu tema yang menarik di wilayah Borneo dan penduduk tempatan masih tidak menunjukkan sebarang tuntutan kemerdekaan. Perkara paling penting adalah mengelakkan memberi gambaran bahawa Kerajaan British bersedia untuk mengabaikan penduduk wilayah Borneo serta kepercayaan mereka bagi kesejahteraan wilayah Borneo sebelum mereka benar-benar bersedia sepenuhnya (CO 1030/1079 No 11, 14 Jun 1961).

Kedadaan ini secara tidak langsung menyebabkan Kerajaan British membuat penilaian semula keperluan untuk melepaskan kedaulatan wilayah Borneo kepada Kerajaan Tunku. Keperluan yang

harus ditunjukkan oleh Kerajaan British adalah tidak akan menyerahkan rakyat kolonial mereka (penduduk wilayah Borneo) kepada Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu tanpa mengambil kira kehendak mereka sendiri dan perkara-perkara yang lain termasuklah penerusan rancangan ke arah hubungan lebih rapat antara wilayah Sabah dan Sarawak (CAB 134/1949, GM(61)11(Final), 20 October 1961).

Pada waktu yang sama, tidak dinafikan juga bahawa para pegawai Kolonial British turut menggunakan "*Nine Cardinal Principles*" sebagai faktor pengikat dilema mereka terhadap kedaulatan wilayah Borneo terutamanya di Sarawak. Prinsip kelapan dalam "*Nine Cardinal Principles*" tersebut mengandungi klausa penting di mana menyatakan tanggungjawab Kerajaan Kolonial terhadap penduduk Sarawak.

8. That the goal of self-government shall always be kept in mind, which the people of Sarawak shall be entrusted in due course with the governance of themselves, and that continuous efforts shall be made to hasten the reaching of this goal by educating them in the obligations, the responsibilities, and the privileges of citizenship. (A/AC.109/PET.51, 4 Mac 1963).

Berdasarkan klausa kelapan, Kerajaan Kolonial akan terus bertanggungjawab terhadap Sarawak sehingga penduduk tempatan bersedia sepenuhnya untuk berkerajaan sendiri dan akan memberi jaminan bahawa segala sumber Sarawak akan dikembangkan untuk kegunaan serta kepentingan penduduk Sarawak sahaja. Namun, bagi mencapai matlamat untuk berkerajaan sendiri pastinya perkara tersebut akan mengambil jangka masa yang lama kerana tahap politik dan pendidikan penduduk Sarawak masih di peringkat yang rendah.

Oleh itu, berdasarkan limitasi kemampuan tersebut adalah mustahil untuk mencapai matlamat berkerajaan sendiri dalam masa yang singkat maka langkah yang paling relevan difikirkan adalah dengan menangguhkan terlebih dahulu rancangan untuk membentuk *Greater Malaysia* (CAB 130/179, GEN 754/1st Meeting, 9 November 1961; DO 35/10019, No E/195, 2 December 1959). Pada perspektif yang lain pula, sekiranya rancangan pembentukan *Greater Malaysia* ditangguhkan, Singapura akan menghadapi masalah yang lebih serius. Ancaman komunis yang semakin kritikal di Singapura menyebabkan dilema Kerajaan British untuk penangguhan rancangan penyatuan wilayah.

Meskipun terdapat bantahan kuat terhadap pengalihan kedaulatan, Tunku tetap nekad untuk menyegerakan pelaksanaan idea *The Greater Malaysia*. Berdasarkan hujah beliau, pada tiba masanya rancangan *The Greater Malaysia* tercapai kelak, semua wilayah yang bergantung dengan Kerajaan British akan memperoleh status berdaulat dan bebas. Justeru, masa depan wilayah Borneo hendaklah dipertimbangkan dengan kadar yang segera untuk jaminan jangka masa Panjang (PREM 11/3418, 26 June 1961; Ghazali, 2015: 142).⁵ MacMillan telah memberikan jawapan positif kepada Tunku bahawa tanggapan Kerajaan British terhadap idea untuk mencarikan wilayah Borneo sebuah masa depan politik dalam hubungan dengan Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu mula kelihatan ada harapan apabila melihat kesungguhan Tunku mencapai rancangan *The Greater Malaysia*. Sekiranya pelaksanaan rancangan ini dirancang dengan baik, wilayah Borneo akan bersedia menjadi anggota sah dalam rancangan *The Greater Malaysia*. Sungguhpun demikian, Tunku belum menerima keputusan yang jelas mengenai kedaulatan Singapura daripada London dan menyebabkan usahanya ditangguhkan (Ghazali, 2015: 98).⁶

Sehubungan dengan itu, MacMillan telah menjemput Tunku dan Lee Kuan Yew ke London untuk membincangkan aspek kedaulatan wilayah dengan lebih terperinci (PREM 11/3418, 3 August 1961). Namun begitu, Tunku merasakan tidak ada keperluan untuk rombongan kerajaannya dan Kerajaan Singapura berjumpa MacMillan di London untuk berbincang soal kedaulatan wilayah sekiranya permasalahan asas iaitu pengalihan kedaulatan wilayah Borneo masih belum diputuskan. Sekiranya Kerajaan British tidak memberikan keputusan dan pendirian tegas mengenai pengalihan kedaulatan wilayah Borneo maka, Tunku akan menangguhkan mesyuarat bersama MacMillan di London (Parliamentary Debates, Dewan Rakyat, Volume III, No. 16, 16 October 1961; Ghazali Shafie, 2015: 146-166). Tunku mempersoalkan adakah Kerajaan Baginda Queen yang diwakili oleh pegawai Kolonial British akan bersetuju untuk melepaskan kedaulatan mereka ke atas wilayah Borneo dan Singapura dalam masa terdekat bagi membolehkan mereka (wilayah Borneo dan Singapura) menjadi negara anggota dalam rancangan *The Greater Malaysia* (PREM 11/3418, 4 September 1961).

Sir Geofroy Tory, Pesuruhjaya Tinggi Persekutuan Tanah Melayu antara individu yang mempersoalkan tindakan Tunku menuntut pengalihan kedaulatan wilayah Borneo. Beliau memberi amaran kepada Tunku atas tindakan yang terlalu mendesak dan memaksa wilayah Borneo dimasukkan dalam rancangan *The Greater Malaysia* tanpa

memberikan tempoh masa yang mencukupi untuk dipertimbangkan dan menentukan langkah seterusnya untuk wilayah Borneo (PREM 11/3418, 3 June 1961; CO 1030/1011, No E/280(iii), 16 Jan 1962). Penilaian Sir Geofroy Tory banyak mengambil kira pertimbangan daripada para pegawai Kolonial British yang berkhidmat di wilayah Borneo.

Oleh itu, tidak dinafikan bahawa kritikan beliau juga menggunakan hujah yang sama iaitu menasihatkan Kerajaan Baginda Queen sebaiknya berunding terlebih dahulu dengan penduduk wilayah Borneo sekiranya penduduk tempatan benar-benar menginginkan rancangan *The Greater Malaysia* atau sebaliknya. Seandainya terdapat reaksi positif daripada penduduk wilayah Borneo maka Kerajaan British boleh menjanjikan pengalihan kedaulatan wilayah kepada Tunku. Antara kritikan Sir Geofroy Tory terhadap Tunku ialah Tunku sepatutnya memikirkan persoalan mengenai bagaimana pengalihan kedaulatan wilayah dipraktikkan terdahulu bukannya sekadar mengemukakan hujah tentang prinsip pengalihan kedaulatan wilayah. Kedua-duanya adalah perkara yang berbeza dan seharusnya difahamkan oleh Tunku (PREM 11/3422, 26 September 1961). Pada pandangan Sir Geofroy Tory, Tunku gagal mengemukakan satu alternatif penyelesaian pengalihan kedaulatan yang sesuai dan tidak ada langsung langkah pengalihan yang dicadangkan.

Dalam pada itu, Kerajaan British tetap berusaha mencari inisiatif memujuk Tunku untuk segera pergi ke London bagi membincangkan perkara ini bersama Kerajaan British. Oleh itu, Sir Geofroy Tory telah memberikan tiga jaminan awal yang tidak rasmi kepada perwakilan Tunku, Ghazali Shafie iaitu (a) Kerajaan Baginda Queen menerima prinsip rancangan *Greater Malaysia*; (b) Kerajaan British akan mengiaktikan rancangan kemajuan kepada penduduk wilayah Borneo dengan harapan *Greater Malaysia* akan dicapai pada tahun 1963 setelah memperoleh persetujuan wilayah Borneo; dan (c) Kerajaan Baginda Queen berjanji akan memindahkan kedaulatan wilayah Borneo kepada kerajaan Persekutuan Malaysia pada masa yang sama atau sebelum pengalihan kedaulatan Singapura. Namun perkara ini adalah tertakluk kepada tahap kesediaan penduduk wilayah Borneo untuk menyertai penyatuan tersebut. Ketiga-tiga jaminan ini merupakan bayangan awal untuk proses pengalihan kedaulatan ke atas wilayah Borneo kepada Kerajaan Persekutuan Malaysia dan kemudiannya dibawa ke persidangan Jawatankuasa *Greater Malaysia* 1961 untuk dimesyuaratkan (PREM 11/3422, 28 September 1961).

Meskipun terdapat bantahan mengenai pengalihan kedaulatan wilayah Borneo namun perbincangan mengenai rancangan *Greater Malaysia* tetap diteruskan oleh Kerajaan British di London. Segala bantahan dan penilaian yang telah dikemukakan oleh para pegawai Kolonial British mengenai wilayah Borneo tetap diambil kira dan telah dibincangkan dalam mesyuarat Jawatankuasa Greater Malaysia 1961 sebelum mesyuarat *London Talk* diadakan pada bulan November 1961. Oleh itu, berdasarkan dilema pengalihan kedaulatan wilayah ini, permasalahan asas yang harus difikirkan oleh Kerajaan British ialah bagaimana memastikan kedudukan perlembagaan wilayah Borneo akan dirangka dengan sebaik mungkin dan dipersetujui oleh penduduk wilayah Borneo sekaligus menjamin peruntukan perlembagaan tersebut akan dipenuhi kelak (PREM 11/3422, 3 October 1961). Maka langkah penyelesaiannya adalah melalui penubuhan sebuah suruhanjaya khas yang akan bertanggungjawab untuk menilai sejauh mana dilemma British ini di lapangan wilayah Borneo (CAB 130/179, GEN 754/1st Meeting, 9 November 1961).

Sungguhpun MacMillan dalam surat balasnya kepada Tunku menjelaskan bahawa Kerajaan British menyambut baik dan menerima konsep *The Greater Malaysia*. Namun, para pegawai Kolonial British di wilayah Borneo merasakan rancangan *Greater Malaysia* akan membawa implikasi serius serta kemungkinan reaksi bahaya kepada Kerajaan British dan wilayah Borneo. Walaupun pelbagai pihak bersetuju bahawa rancangan *The Greater Malaysia* dikatakan mampu menjamin masa depan wilayah Borneo, tetapi para pegawai Kolonial British tetap tidak bersedia untuk menerima rancangan tersebut di wilayah Borneo malah penekanan diberikan terhadap tanggungjawab mereka sebagai kolonial untuk terus melindungi kepentingan penduduk wilayah Borneo dan kemustahilan politik semasa wilayah Borneo untuk diserahkan kepada kuasa yang lain (PREM 11/3422, 26 September 1961). Ketidaksediaan para pegawai kolonial British untuk melepaskan kedaulatan wilayah Borneo tidak bermakna mereka enggan untuk melepaskan wilayah Borneo selama-lamanya sebaliknya masih membimbangkan soal masa yang sesuai dan apakah bentuk penyatuan yang bakal dibentuk dalam rancangan *The Greater Malaysia* (PREM 11/3422, 3 October 1961).

Kesimpulan

Persoalan pengalihan kedaulatan wilayah Borneo dari pentadbiran kolonial British kepada Kerajaan Persekutuan penting untuk difahamkan terlebih dahulu sebelum meneliti proses pembentukan idea hak autonomi yang seterusnya. Ketika isu pengalihan kedaulatan dibincangkan antara Tunku dengan Kerajaan British, sedikit banyak proses penawaran perlindungan untuk wilayah Borneo telah berlaku. Idea mengenai alternatif *condominium* yang dikemukakan oleh Kerajaan British juga telah memperlihatkan bagaimana cadangan awal penyusunan pentadbiran wilayah Borneo sebagai Langkah pemula ke arah berkerajaan sendiri. Kedua-dua Gabenor Sarawak dan Borneo Utara turut menawarkan idea tentang perlindungan terhadap wilayah Borneo demi memelihara kesejahteraan wilayah tersebut disamping mengekalkan kedudukan mereka sebagai Gabenor. Akan tetapi, pandangan para Gabenor bukanlah keputusan muktamad yang akan dilaksanakan dalam pembentukan Greater Malaysia.

Senarai Rujukan

Dokumen Arkib

- A/AC.109/PET.51, Petition From The Secretary-General, Sarawak United Peoples' Party Concerning Sarawak to United Nations Special Committee, Annex A: Cardinal Principle of The Rule of The English Rajahs, 4 March 1963.
- CAB 130/179, GEN 754/1st Meeting, Preparations for the London Talks: Minutes of the Frist Meeting of the Cabinet Greater Malaysia Committee, 9 November 1961. DO 35/10019, No E/195, Closer Association of Borneo territories: Letter from Sir A Abell to F D Jakeway, 2 December 1959.
- CAB 134/1949, GM(61)11(Final), 'Greater Malaysia: Report by the Chairman of the Official Committee': Report for Ministers by Sir A Clutterbuck. Appendices B and C, 20 October 1961.
- CO 1030/1011, No E/280(iii), Sir J Martin's Mission: Note of a Meeting of British Officials with Lee Kuan Yew, 16 January 1962.
- CO 1030/1079 No 11, North Borneo and the 'Grand Design': Letter From Sir W Goode to E Melville, 14 June 1961.
- CO 1030/1079 No 2, Closer Association of the Borneo Territories: Letter from Lord Selkirk to Mr. Macleod, Reporting on the 13th Inter-

Allan Leonard Kho

- Territorial Conference of Borneo Territories in Jesselton, 2 May 1961.
- CO 1030/982 No 498C, Crash Programme for 'Greater Malaysia': Letter from Lord Selkirk to Mr. Macleod, Urging 'A Crash Programme' on Merger to Ensure Survival of Lee Kuan Yew's Government, 24 August 1961.
- CO 1030/983 No. 615, Crash Programme for 'Greater Malaysia': Letter from Lord Selkirk to Mr. Macleod, amplifying the case put in Document 55, 16 September 1961.
- Parliamentary Debates, Dewan Rakyat, Volume III, No. 16, 16th October 1961, hlm. 1590-1613.
- PREM 11/3418 Proposal for talks in London: Letter from Tunku Abdul Rahman to Mr. Macmillan, 4 September 1961.
- PREM 11/3418 Proposal to hold talks in London: Letter from Mr. Macmillan to Tunku Abdul Rahman, replying to document 46, 3 August 1961.
- PREM 11/3418, 'Grand Design': Inward telegram no 399 from Sir G Tory to Mr. Sandys, Reporting A Talk with the Tunku on Reactions to His Speech of 27 May, 3 June 1961.
- PREM 11/3418, The Grand Design: Letter from Tunku Abdul Rahman to Mr. Macmillan. Enclosure: 'Integration of British North Borneo Territories and Singapore with the Federation of Malaya, 26 June 1961.
- PREM 11/3422 'Greater Malaysia': Inward telegram No. 705 From Sir G Tory to Mr. Sandys, Reporting the Tunku's reaction to Mr. Macmillan's latest message, 26 September 1961.
- PREM 11/3422 'Greater Malaysia': Inward telegram No. 715 From Sir G Tory to Mr. Sandys, Reporting further on the Tunk's reaction to Mr. Macmillan's latest message, 28 September 1961.
- PREM 11/3422 Rescuing the London Talks: Outward telegram No. 1478 from Mr. Sandys to Sir G Tory, forwarding a message from Mr. Macmillan to Tunku Abdul Rahman, 3 October 1961.

Buku dan Jurnal

- Abdullah, A. R. T., & Alih, Saidah (2017). Proses Kemerdekaan Sabah Dan Sarawak (1961-1963): Tinjauan Kembali Aplikasian Perundangan Dalam Penubuhan Malaysia. Jebat: Malaysian Journal of History, Politics & Strategy.
- Abdullah, A. R. T., & Hassan, W. S. W. (2015). Elemen Sejarah dalam Pembentukan Negara: Kemunculan Negara Bangsa di Eropah dan Proses Kolonialisasi dan Dekolonialisasi dalam Konteks Malaysia. *Perspektif: Jurnal Sains Sosial dan Kemanusiaan*. 7(1).

- Abdullah, A. R. T., Bala, B., & Mulia, P. A. H. (2018). MA63: Perjanjian Malaysia 1963 Sebagai Dokumen Sejarah dan Kedudukan Perundangannya dalam Konteks Masa Kini. *Jurnal Borneo Arkhailogia (Heritage, Archaeology and History)*, 3(2).
- Abdullah, A. R. T., Bala, B., & Mulia, P. A. H. (2019). Perjanjian Malaysia 1963: Kerangka Perundangan dalam Gagasan Malaysia dan Proses Dekolonialisasi Sabah dan Sarawak. *Jurnal Borneo Arkhailogia (Heritage, Archaeology and History)*, 4(1).
- Ajamain, Zainal. (2015). *The Queen's Obligation and Inter-government Committee Report*. Kota Kinabalu: BruConn Sdn. Bhd.
- Bala, B. (2018). Satu daripada Tiga Belas: Sabah dan Sarawak dalam Pembentukan Malaysia, 1961-1963. *Jurnal Borneo Arkhailogia (Heritage, Archaeology and History)*, 3(2).
- Hassan, Rozeman. (2016). *Dasar British Terhadap Hubungan Singapura-Malaysia 1959-1969*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Kho, A. L. (2022). The Idea of Grand Design and Super Federation in The Formation of The Greater Malaysia. *Jurnal Borneo Arkhailogia (Heritage, Archaeology and History)*, 7(1), 13-24.
- Samuels, J. H. (2007). Condominium Arrangements in International Practice: Reviving an Abandoned Concept of Boundary Dispute Resolution. *Mich. J. Int'l L.*, 29, 727.
- Shafie, Ghazali. (2015). *Memoir Ghazali Shafie: Penubuhan Malaysia*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Stockwell, A.J. (2004). *Malaysia: British Documents on the End of Empire. Series B. Vol. 8*. London: Stationery Office.
- Tan. T. Y. (2008). *Creating "Greater Malaysia": Decolonization And The Politics Of Merger*. Institute of Southeast Asian Studies.

Nota

- ¹ Dalam undang-undang antarabangsa, istilah kondominium yang digunakan adalah merujuk pelbagai kuasa (negara) berdaulat secara rasminya bersetuju untuk berkongsi kedaulatan dan melaksanakan hak mereka di sesebuah wilayah politik. Kediaan sesebuah negara untuk menyerahkan kedaulatan kepada kuasa lain (negara). Ini menunjukkan bahawa kondominium boleh berfungsi sebagai mekanisme jangka panjang yang berdaya maju untuk menyelesaikan pertikaian sempadan. Dalam erti kata lain, kondominium juga merupakan satu keadaan kedaulatan bersama ke atas sesuatu wilayah dan hak sah bagi kedua-dua kerajaan.
- ² Selain alternatif *condominium*, Lord Selkirk juga mencadangkan program intensif (*Crash programme*) untuk ke arah penyatuan wilayah. Situasi politik Singapura yang semakin agresif telah mendorong Lord Selkirk mendesak Macleod dan MacMillan untuk mengadakan "*Crash programme*" bagi menyelamatkan

rancangan *The Greater Malaysia*. Matlamat "*Crash programme*" adalah menggesa Kerajaan British segera melaksanakan inisiatif untuk wilayah Borneo bagi mempercepatkan proses rancangan *The Greater Malaysia*. Perbincangan tentang kedaulatan wilayah juga tidak terkecuali dalam "*Crash programme*".

- ³ Berdasarkan saranan tersebut, beliau mengharapkan dengan adanya usaha pengkalan pegawai British, mereka mampu memberikan sumbangan kepada wilayah Borneo dalam bidang pentadbiran, pendidikan, ekonomi, komunikasi, pertanian dan kemajuan tanah.
- ⁴ Sepanjang tempoh pengalihan kedaulatan, wilayah Borneo masih mengekalkan berstatus koloni mereka sehingga kedaulatan diserahkan sepenuhnya kepada Kerajaan Persekutuan barulah status koloni digugurkan. Maka, wilayah Borneo akan kelihatan seolah-olah menjadi koloni kepada Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu sekiranya kaedah pertama ini digunakan dan keadaan ini akan menjadi modal penentangan wilayah Borneo terhadap rancangan Greater Malaysia.
- ⁵ Satu lagi perkara berkaitan isu pengalihan kedaulatan adalah sikap kerajaan Tanah Melayu terhadap kolonialisme. Teori "*Brown Men's Burder*" mungkin sesuai untuk memperlihatkan sifat Tunku yang meletakkan tanggungjawab sosial ke atas kerajaan Persekutuan Tanah Melayu dalam usaha mendekolonisasikan wilayah Borneo. Tunku sendiri mengakui bahawa adalah menjadi tanggungjawab kerajaan Persekutuan Tanah Melayu untuk menamatkan sebarang bentuk kolonialisme. Oleh itu konsep rancangan Greater Malaysia adalah suatu usaha untuk mengakhiri kolonialisme dengan cara yang aman dan membina. Beliau menggunakan Tanah Melayu sebagai contoh bagaimana mereka bebas dari cengkaman kolonialisme dengan cara yang aman dan merdeka. Tunku percaya bahawa penduduk wilayah Borneo juga menginginkan status kolonial mereka digugurkan serta merdeka dengan cara yang sama. Dalam erti kata lain, Tunku ingin mengambil alih kedaulatan wilayah Borneo atas dasar keinginan beliau membebaskan serta membawa wilayah Borneo ke arah kemerdekaan wilayah. Impiannya terhadap wilayah Borneo adalah kemerdekaan mutlak secara serentak dalam Malaysia.
- ⁶ Dalam rancangan *The Greater Malaysia*, masalah utama penggabungan adalah Singapura. Lee Kuan Yew mendesak supaya dipercepatkan penggabungan wilayah namun Tunku telah menyatakan bahawa Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu tidak akan membenarkan penggabungan Singapura lebih awal dan adalah lebih baik digabungkan setidak-tidaknya serentak dengan penyatuan wilayah Borneo. Perkara ini yang menjadi masalah utama penggabungan. Di samping itu, meskipun kerajaan British di London yang diwakili oleh Perdana Menteri MacMillan telah memberikan maklum balas yang positif namun Kerajaan British tidak memberikan jawapan yang jelas mengenai kedaulatan wilayah Borneo dan Singapura.