

FEDERALISME ASIMETRI: SATU PERBANDINGAN TERHADAP SABAH DAN SEPANYOL DARI TAHUN 1963 HINGGA 2023.

Asymmetric Federalism: A Comparison between Sabah and Spain from 1963 to 2023

^{1*}MOHD ASYRAF BIN HAMDAN

^{1*}Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Malaysia Sabah,
Jalan UMS, 88400 Kota Kinabalu, Sabah
*Corresponding author: mohdasyraf2023@gmail.com

Dihantar/Received: 1 January 2025 | Penambahbaikan/Revised: 2 December 2025
Diterima/Accepted: 5 December 2025 | Terbit/Published: 30 June 2026
DOI: <https://doi.org/10.51200/manu.v37i1.5934>

Abstrak Kajian ini akan mengkaji konsep federalisme asimetri dari tahun 1963 hingga 2023, dengan membuat perbandingan di antara Sabah (Malaysia) dengan Sepanyol. Kajian ini akan meneroka konteks perkembangan sejarah dan politik yang mempengaruhi pembentukan federalisme asimetri di kedua-dua entiti. Bahkan kajian ini juga akan meneliti pelaksanaan, menilai kejayaan dan cabaran yang dihadapi oleh kedua-dua entiti. Pada masa yang sama, kajian juga memberikan lebih penekanan pada Sabah, dengan tujuan untuk memberikan pandangan tentang bagaimana federalisme asimetri telah mempengaruhi landskap politik dan ekonominya sambil membuat perbandingan dengan pengalaman Sepanyol untuk digunakan sebagai saranan dan pengajaran. Kajian menunjukkan bahawa walaupun kedua-dua entiti telah mendapat manfaat daripada federalisme asimetri, cabaran terhadap rundingan politik, autonomi, dan pengiktirafan budaya terus mempengaruhi perkembangan federalisme asimetri mereka. Kajian ini diakhiri dengan menawarkan cadangan dasar untuk menambah baik amalan federalisme tidak asimetri, dengan tumpuan khusus pada perkembangan masa depan Sabah politik Sabah.

Kata kunci: Federalisme asimetri, Sabah, Perjanjian Malaysia 1963, Sepanyol, autonomi

Abstract This manuscript will examine the concept of asymmetrical federalism from 1963 to 2023, by doing a comparative analysis between Sabah (Malaysia) and Spain. The Study will explore the development of historical and political and how it shapes the asymmetrical federalism in both regions. This study will also highlight their implementations, evaluate the successes and challenges faced by both regions. By giving more emphasis on Sabah, this manuscript aims to provide an insight regarding how asymmetrical federalism influences Sabah's political and economic landscape while using Spain's as comparison to extract lessons. This research suggests that while both regions have benefited from asymmetrical federalism, the Challenges of political negotiations, autonomy, and cultural recognitions continue to shape their development. The study will be concluded by offering recommendations for improving the practice of asymmetrical federalism, with a bit more focus on Sabah's political development.

Keywords: Asymmetrical federalism, Sabah Malaysian Agreement, Spain, autonomy.



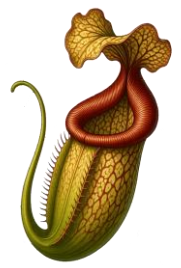
PENGENALAN

Federalisme asimetri telah menjadi satu medium yang semakin penting untuk mengurus kepelbagaian dalam negara multinasional. Tidak seperti federalisme simetri, di mana semua wilayah atau negeri dalam Persekutuan dilayan sama rata dari segi kuasa dan tanggungjawab, federalisme asimetri membolehkan darjah autonomi yang berbeza merentasi unit konstituen Persekutuan. Model ini sering digunakan untuk menangani keperluan khusus dan konteks sejarah wilayah ataupun negeri tertentu yang memerlukan lebih autonomi daripada yang lain disebabkan identiti budaya, linguistik atau sejarah yang berbeza (Tralton, 1965: 867). Di Malaysia, negeri Sabah mempersempahkan satu kes federalisme asimetri yang unik dalam konteks Persekutuan Malaysia. penglibatan Sabah (dan Sarawak) dalam pembentukan Malaysia pada tahun 1963, adalah hasil daripada sebuah perjanjian yang dikenali sebagai Perjanjian Malaysia 1963 (MA63). Perjanjian ini telah mengemukakan beberapa hak-hak keistimewaan yang dinikmati Sabah, termasuklah senarai 20 Perkara, yang memberikan hak autonomi khusus kepada Sabah yang tidak diperluaskan kepada negeri lain (kecuali Sarawak) dalam Persekutuan. Hak-hak ini termasuklah kawalan ke atas imigresen, tanah dan sumber, serta tahap tadbir urus yang lebih tinggi dalam beberapa bidang (Asri, Puyok & Bagang, 2019). Meskipun begitu, hubungan antara Sabah dan kerajaan Persekutuan tidak lari daripada isu ketegangan, dengan perdebatan mengenai penghakisan autonomi Sabah dan isu-isu yang berkaitan dengan jurang ekonomi dan perwakilan politik.

Namun jika dibandingkan dengan Sepanyol, ia menawarkan satu lagi contoh pengajaran federalisme asimetri. Perlembagaan Sepanyol 1978 menubuhkan rangka kerja yang membolehkan pelbagai peringkat autonomi dalam kalangan wilayahnya, dengan wilayah seperti Catalonia dan Negara Basque menikmati tahap pemerintahan sendiri yang tinggi. Wilayah ini mempunyai parlimen, bahasa dan kawalan mereka sendiri ke atas bidang dasar utama, termasuk pendidikan dan kesihatan. Walau bagaimanapun, Sepanyol juga telah menghadapi cabaran besar, termasuk tuntutan untuk kemerdekaan yang lebih besar dan konflik antara pihak berkuasa serantau dan Persekutuan (Watts, 2008).

Oleh itu, kajian ini bertujuan untuk menyediakan analisis perbandingan federalisme asimetri seperti yang diamalkan di Sabah dan Sepanyol dari 1963 hingga 2023. Ia meneroka konteks sejarah dan politik yang membawa kepada penggunaan federalisme asimetri di kedua-dua entiti ini, mengkaji bagaimana model ini telah dilaksanakan dan berkembang dari masa ke semasa, dan menilai kesannya terhadap autonomi kedua-dua entiti, kestabilan politik dan integrasi nasional. Persoalan kajian yang membimbing kajian ini termasuk; bagaimanakah federalisme asimetri berkembang di Sabah sejak 1963? Apakah cabaran dan kejayaan utama dalam melaksanakan model ini di Sabah? Bagaimanakah pengalaman Sabah berbanding dengan Sepanyol, dan apakah pengajaran yang boleh diambil untuk masa depan federalisme asimetri di Malaysia?

SOROTAN LITERARUR



Analisis Terhadap Konsep dan Topologi Federalisme Asimetri

Federalisme asimetri telah dikonsepkan dalam sains politik sebagai susunan institusi yang fleksibel yang direka untuk menampung kepelbagaian dalam sebuah negara Persekutuan. Watts (2008) berpendapat bahawa asimetri muncul apabila unit konstituen mempunyai kuasa perlembagaan, kecekapan kewangan, atau pengaruh politik yang berbeza. Beliau menyatakan bahawa struktur asimetri bukanlah satu kejanggalan tetapi penyesuaian yang membolehkan sistem Persekutuan menangani perbezaan sejarah dan demografi. Watts (2008) membezakan antara asimetri *de jure* yang diformalkan dalam teks perlembagaan dan asimetri *de facto*, yang berkembang secara tidak rasmi melalui amalan politik. Sedangkan Burgess (2006) memperluaskan perkara ini dengan meletakkan federalisme asimetri dalam konteks negara multinasional dan plurinasional yang lebih luas. Beliau berpendapat bahawa asimetri membenarkan wilayah yang berbeza budaya mengekalkan autonomi berasaskan identiti, sementara masih mengambil bahagian dalam institusi Persekutuan. Menurut Burgess, federalisme asimetri beroperasi sebagai strategi perkongsian kuasa dan alat pengurusan konflik, terutamanya di wilayah yang mempunyai gerakan nasionalis yang kuat atau identiti linguistik dan budaya yang berbeza.

Gagnon dan Garon (2014) mengembangkan lagi topologi asimetri dengan mengenal pasti tiga dimensi utama: asimetri perlembagaan, di mana perbezaan terpahat dalam dokumen undang-undang asas; asimetri institusi, di mana wilayah berbeza dalam perwakilan atau peranannya dalam institusi Persekutuan; dan asimetri politik, yang timbul melalui pengaturan rundingan, politik parti, atau budi bicara pentadbiran. Gagnon dan Garon menekankan bahawa dimensi ini sering bertindih, mewujudkan asimetri berlapis yang berbeza-beza mengikut masa dan konteks politik. Bagi McGarry (2007) menawarkan satu rangka kerja dengan membezakan antara *self-rule Asymmetry* dan *Share-rule Asymmetry*. *self-rule Asymmetry* merujuk kepada autonomi dalaman wilayah ke atas perkara seperti bahasa, budaya atau kepolisan, manakala *Share-rule Asymmetry* mencerminkan penyertaan berbeza dalam membuat keputusan Persekutuan. McGarry berhujah bahawa federalisme asimetri amat berkesan dalam menguruskan konflik etnonasional kerana ia membenarkan pemerintahan sendiri yang berbeza tanpa memerlukan simetri perlembagaan penuh merentas semua unit konstituen. Walau bagaimanapun, beliau memberi amaran bahawa asimetri yang diurus dengan tidak baik boleh menimbulkan persepsi tentang ketidakadilan atau mencetuskan kebencian antara wilayah.

Dengan itu, boleh dikatakan federalisme asimetri merujuk kepada sistem, di mana wilayah atau negeri yang berbeza dalam Persekutuan mempunyai tahap autonomi dan kuasa yang berbeza-beza. Konsep ini mencabar tanggapan tradisional federalisme, yang menekankan kesaksamaan antara negeri. Para sarjana seperti Watts (2008) dan Burgess (2006) berpendapat bahawa federalisme asimetri selalunya merupakan penyelesaian pragmatik untuk menampung identiti budaya, etnik dan sejarah yang pelbagai dalam sesebuah negara. Federalisme asimetri membolehkan fleksibiliti dalam tadbir urus, membolehkan wilayah ataupun negeri yang mempunyai identiti tersendiri mengekalkan tahap tadbir urus sendiri sambil kekal sebagai sebahagian daripada unit negeri dalam sesebuah negara. Pada masa yang sama, Federalisme asimetri boleh dilihat sebagai tindak balas kepada cabaran mengurus kepelbagaian dalam sesebuah negara. Lebih-lebih lagi, negara-negara yang mempunyai kepelbagaian yang ketara, menggalakan permintaan untuk autonomi yang lebih besar atau bahkan - kemerdekaan. Oleh itu, Federalisme asimetri menawarkan cara untuk menangani tuntutan ini dengan memberikan tahap autonomi yang



berbeza kepada wilayah atau negeri yang berbeza. Pendekatan ini boleh membantu menguruskan ketegangan antara pemusatan dan autonomi wilayah, membolehkan pengagihan kuasa yang lebih seimbang (Watts, 1999).

Tuntasnya, sarjana-sarjana ini menggambarkan bahawa federalisme asimetri bukanlah penyelewengan daripada prinsip tradisi Persekutuan tetapi evolusi federalisme yang direka untuk mencerminkan kepelbagaian dunia sebenar. Topologi asimetri yang terdiri daripada dimensi perlembagaan, fiskal, institusi dan politik menunjukkan bahawa Persekutuan adalah struktur dinamik yang dibentuk melalui rundingan, kompromi sejarah, dan keperluan untuk menstabilkan hubungan antara pihak berkuasa Persekutuan dan komuniti wilayah yang berbeza (Watts 2008; Burgess 2006; Gagnon & Garon 2007; McGarry 2007).

Perjanjian MA63 dan Hubungan Persekutuan-Negeri

Penglibatan Sabah dalam pembentukan Malaysia pada tahun 1963, adalah berdasarkan satu set perjanjian dan perlindungan, yang dikenali sebagai Perjanjian MA63 dan Memorandum 20 Perkara. Peruntukan ini bertujuan untuk memastikan autonomi Sabah dan melindungi identiti budaya dan adatnya yang unik (Chin, 2014). Memorandum 20 Perkara itu termasuk peruntukan untuk kawalan imigresen, penggunaan bahasa rasmi, dan perlindungan hak Peribumi. Ia adalah pengiktirafan identiti tersendiri Sabah dan kebimbangannya tentang didominasi oleh Semenanjung Malaysia yang lebih ramai penduduk dan berkuasa dari segi politik (Asri, Puyok & Bagang, 2019). Walau bagaimanapun, sejak beberapa tahun lalu, terdapat perdebatan tentang penghakisan hak-hak ini dan sejauh mana Sabah dapat melaksanakan autonominya dengan sebaik mungkin. Pengkritik berpendapat bahawa kerajaan Persekutuan di Malaysia mempunyai kuasa berpusat yang tinggi, lantas menjejaskan autonomi yang dijanjikan kepada Sabah. Isu seperti kawalan ke atas sumber asli, perkongsian hasil dan perwakilan politik telah menjadi titik pertikaian (Means, 1968). Perkembangan ini menimbulkan persoalan sama ada kerajaan Persekutuan telah menghormati semangat Perjanjian MA63 kekal sebagai isu utama dalam wacana politik Sabah.

Para sarjana secara konsisten membahaskan keberkesanan dan pelaksanaan peruntukan ini. Loh (2010) berpendapat, walaupun MA63 direka bentuk sebagai instrumen yang mengikat secara sah, penguatkuasaan praktikalnya tidak sekata. Langkah-langkah perundangan utama, seperti Akta Pembangunan Petroleum 1974 (PDA) dan Akta Laut Wilayah 2012, secara berkesan memusatkan kawalan ke atas sumber dan kuasa fiskal, mengurangkan autonomi kewangan yang dijanjikan untuk Sabah dan Sarawak. Di samping itu, pengaruh kerajaan Persekutuan ke atas birokrasi negeri dan institusi penggubal dasar telah mengekang keupayaan negeri untuk tadbir urus sendiri, mewujudkan ketidakseimbangan struktur dalam hubungan Persekutuan-negeri (Chin, 2014).

Secara analitikal, MA63 menyediakan kes yang berharga untuk memahami federalisme asimetri. Sarjana seperti Chin (2013) berpendapat bahawa negeri-negeri Borneo menjadi contoh sistem di mana jaminan perlembagaan formal wujud, namun interaksi antara amalan institusi Persekutuan dan pemusatan politik menjejaskan realisasi jaminan ini. Literatur juga menekankan bahawa pertikaian mengenai MA63 bukan semata-mata undang-undang atau pentadbiran; ia membawa simbolik penting, kerana ia mencerminkan kebimbangan yang lebih luas tentang identiti, keadilan sejarah, dan kesahihan susunan Persekutuan. Dalam pengertian ini, rangka kerja



MA63 menggambarkan ketegangan antara janji teori federalisme, pengiktirafan asimetri dan penginstitutional berbeza dan realiti praktikal pemusatan kuasa negeri.

Kajian sejarah mendedahkan bahawa ketegangan antara pemusatan Persekutuan dan autonomi negeri sudah lama berlarutan. Kritikan awal pada tahun 1970-an menonjolkan pencerobohan beransur-ansur Kerajaan Persekutuan ke atas kuasa negeri, menjadikan ia sebagai cabaran kepada semangat asal MA63 (Roff 1974). Kajian-kajian seterusnya menekankan bahawa ketegangan ini adalah multidimensi, merangkumi unsur politik, ekonomi dan simbolik. Jeniwyat, Agus dan Jamaie (2024) menyatakan bahawa pengaturan perkongsian sumber, kawalan ke atas sumber asli, peruntukan hasil dan pelantikan pentadbiran kekal sebagai arena utama pertandingan. Penghakisan jaminan MA63 bukan sahaja mengekang tadbir urus negeri tetapi juga telah membentuk kebangkitan gerakan politik tempatan yang memperjuangkan pengiktirafan yang lebih besar terhadap hak Sabah.

Sorotan terhadap pengalaman Sabah dengan federalisme asimetri menonjolkan cabaran untuk mengekalkan autonomi dalam Persekutuan yang berpusat. Para sarjana seperti Chin (1997) dan Hutchinson (2013) telah menyatakan bahawa kawalan kerajaan Persekutuan ke atas bidang utama seperti pendidikan, agama, dan sumber asli telah mengehadkan keupayaan Sabah untuk melaksanakan autonominya dengan sebaik mungkin. Lantas, menyebabkan hubungan Persekutuan-negeri di Malaysia telah dicirikan oleh ketegangan antara pemusatan dan autonomi negeri, dengan Sabah sering mendapati dirinya bertentangan dengan kerajaan Persekutuan.

Secara keseluruhannya, kajian lepas menggariskan bahawa pengalaman Sabah dalam Persekutuan Malaysia adalah lambang cabaran yang dihadapi oleh negeri bersekutu yang asimetri. Walaupun MA63 menyediakan asas undang-undang dan sejarah untuk autonomi, kecenderungan pemusatan berterusan kerajaan Persekutuan dan pempolitan hubungan Persekutuan-negeri menggambarkan kerapuhan pengaturan sedemikian. Perkembangan ini menyerlahkan kepentingan rundingan berterusan, reka bentuk institusi, dan kewaspadaan politik untuk memastikan perjanjian autonomi bukan sahaja diiktiraf secara rasmi tetapi juga direalisasikan secara substantif.

Sepanyol dan Autonomi

Manakala bagi Sepanyol pula, pengalaman federalisme asimetrinya adalah lebih berperlembagaan, memandangkan ia dibentuk oleh Perlembagaan 1978, yang mengiktiraf keistimewaan sejarah dan budaya wilayah seperti Catalonia dan Negara Basque. Wilayah-wilayah ini telah diberikan autonomi ketara melalui Statut Autonomi, yang membenarkan mereka mengawal bidang seperti pendidikan, kesihatan, dan pasukan polis (Moreno, 2001). Model Sepanyol telah dicirikan oleh pendekatan melalui rundingan, dengan kerajaan Persekutuan dan wilayah berkenaan terlibat dalam menyemak semula Statut secara berkala untuk mencerminkan dinamik politik yang berubah (Keating, 1998).

Pada masa yang sama, Catalonia dan Negara Basque telah memanfaatkan autonomi mereka dengan mempromosikan identiti, bahasa dan budaya serantau, sehingga menimbulkan konflik dengan kerajaan Persekutuan berhubung isu kemerdekaan dan autonomi lebih besar. Hayes (2019) berhujah bahawa gerakan kemerdekaan Catalonia, yang memuncak dalam referendum 2017, menggambarkan had federalisme asimetri dalam menangani aspirasi serantau. Tindak balas



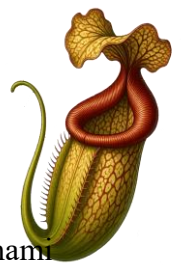
kerajaan Persekutuan, yang dilihat sebagai menindas, telah membawa kepada peningkatan sokongan untuk kemerdekaan di kalangan orang *Catalan*, menonjolkan cabaran untuk menampung identiti wilayah yang kukuh dalam rangka kerja Persekutuan.

Bahkan dalam hal ini, telah menekankan kepentingan perundangan perlembagaan (*Jurisprudence*) dalam membentuk dan mengehadkan autonomi wilayah. Mahkamah Perlembagaan Sepanyol (*Tribunal Constitucional*) telah memainkan peranan penting dalam mentafsir had pemerintahan sendiri dan mengekalkan keseimbangan antara pihak berkuasa Persekutuan dan kuasa serantau. Sebagai contoh, keputusan penting Mahkamah STC 31/2010 mengenai Statut Autonomi Catalonia menjelaskan bahawa walaupun Catalonia boleh melaksanakan tadbir urus diri yang meluas, Statutnya mesti kekal konsisten dengan prinsip kedaulatan negara dan ketakboleh pecahan negara Sepanyol (STC 31/2010 (Judgment of 28 June 2010 on the Statute of Autonomy of Catalonia)). Keputusan seterusnya mengenai pengaturan fiskal, hak bahasa, dan kecekapan ke atas pendidikan dan kepolisan telah mengukuhkan rangka kerja ini, menunjukkan fungsi Mahkamah sebagai penjaga asimetri perlembagaan dan keseimbangan Persekutuan (Eduardo, 2019).

Kajian juga menyerlahkan bahawa model autonomi Sepanyol sememangnya dinamik dan dirundingkan, bukannya tetap. Moreno (2001) berpendapat bahawa fleksibiliti Statut Autonomi membolehkan wilayah menyesuaikan kuasa mereka dari masa ke semasa, sama ada melalui reformasi perlembagaan, perjanjian dua hala dengan kerajaan Persekutuan, atau amalan politik yang berkembang. Walau bagaimanapun, sarjana juga menyatakan bahawa fleksibiliti ini boleh menjana konflik politik. Desakan Catalonia untuk kemerdekaan, yang memuncak pada referendum 2017, menggambarkan ketegangan antara autonomi yang diberikan secara rasmi dan aspirasi serantau untuk kedaulatan. Hayes (2019) menekankan bahawa campur tangan Mahkamah Perlembagaan, yang dianggap oleh sesetengah pihak sebagai menyekat atau menghukum, menyumbang kepada polarisasi politik dan kebangkitan semula sentimen nasionalis.

Tambahan pula, perbandingan meletakkan Sepanyol dalam perbahasan yang lebih luas mengenai federalisme asimetri. Lantas menyerlahkan bahawa model Sepanyol menunjukkan kedua-dua kekuatan dan had asimetri perlembagaan; iaitu ia boleh menampung kepelbagaian, melindungi identiti serantau, dan menyediakan mekanisme untuk rundingan, namun ia terdedah kepada krisis apabila aspirasi serantau melebihi kuasa yang diberikan di bawah pengaturan perlembagaan. Kajian dengan itu, menekankan peranan dwi undang-undang dan tafsiran kehakiman dalam mengimbangi autonomi dengan perpaduan nasional, menjadikan Sepanyol sebagai kajian kes utama untuk memahami interaksi antara rangka kerja perlembagaan, rundingan politik dan identiti serantau dalam Persekutuan asimetri.

Meskipun berlaku konflik, Conversi (2002) menegaskan bahawa federalisme asimetri Sepanyol telah berjaya dalam mencegah konflik secara langsung tetapi masih bergelut untuk mencapai penyelesaian yang berkekalan kepada tuntutan serantau untuk autonomi yang lebih besar. Negara Basque, sebagai contoh, telah menyaksikan kestabilan relatif disebabkan oleh konsesi ekonomi dan pengaturan fiskal, berbeza dengan situasi Catalonia yang kekal dengan isu kemerdekaan dalam politik Sepanyol.



Perbandingan Asimetri dan Batasan

Kajian sedia ada mengenai federalisme asimetri menyediakan asas yang kaya untuk memahami cara Persekutuan menampung kepelbagaian serantau, namun ia juga mendedahkan jurang yang ketara yang ingin ditangani oleh kajian ini. Di Malaysia, kajian mengenai MA63 dan hubungan Persekutuan-negeri kebanyakannya tertumpu pada aspek sejarah, perundangan dan politik, menonjolkan jaminan yang bertujuan untuk melindungi autonomi Sabah dan Sarawak dan penghakisan hak-hak ini secara beransur-ansur dari masa ke semasa (Chin, 2013; Loh, 2010). Kajian-kajian ini menunjukkan bagaimana pengaturan perlembagaan dan perundangan Persekutuan, seperti Akta PDA 1974 dan Akta Laut Wilayah, mempunyai kawalan berpusat dan mengehadkan autonomi fiskal dan pentadbiran negeri-negeri Borneo. Walaupun kajian-kajian ini memberikan pandangan penting tentang dinamik Persekutuan Malaysia, mereka cenderung untuk menganalisis negeri-negeri Borneo secara berasingan dan jarang meletakkannya dalam rangka kerja perbandingan federalisme asimetri yang lebih luas.

Sebaliknya, pengalaman Sepanyol menekankan dimensi undang-undang dan institusi asimetri, terutamanya melalui lensa Statut Autonomi dan perundangan Mahkamah Perlembagaan Sepanyol (Moreno, 2001). Kajian-kajian ini menggambarkan bagaimana rangka kerja undang-undang dan pengawasan kehakiman membentuk sempadan kerajaan sendiri dan menangani ketegangan antara kerajaan Persekutuan dan wilayah autonomi seperti Catalonia dan Negara Basque. Kesarjanaan Sepanyol juga menonjolkan sifat autonomi yang dirundingkan dan dinamik, menunjukkan bahawa kuasa formal boleh berkembang atau menguncup dari masa ke semasa sebagai tindak balas kepada tekanan politik, ekonomi, atau budaya (Moreno, 2001). Walau bagaimanapun, analisis ini cenderung menumpukan secara sempit pada konteks Eropah dan jarang terlibat dengan Persekutuan di luar Eropah atau dengan wilayah yang memasuki Persekutuan di bawah perjanjian yang dirundingkan seperti MA63.

Kajian perbandingan federalisme asimetri merentas wilayah kekal terhad. Walaupun sarjana seperti Watts (2008), Burgess (2006), dan McGarry (2007) menyediakan rangka kerja konsep untuk memahami *Self-rule* dan *shared-rule*, beberapa kajian mengintegrasikan teori ini dengan kes empirikal yang merangkumi benua, tradisi undang-undang dan konteks sejarah yang berbeza. Terdapat keperluan khusus untuk mengkaji bagaimana jaminan undang-undang formal, amalan politik, reka bentuk institusi dan peruntukan sumber berinteraksi sama ada untuk memelihara atau menghakis autonomi. Tambahan pula, peranan perjanjian sejarah, penguatkuasaan kehakiman, dan rundingan politik dalam membentuk asimetri belum diterokai sepenuhnya dalam konteks merentas wilayah.

Kajian ini menangani jurang ini dengan menawarkan analisis perbandingan Sabah dan Sepanyol, mengkaji bagaimana federalisme asimetri berfungsi dalam dua konteks politik dan sejarah yang berbeza. Dengan menyepadukan rangka kerja teori dengan bukti empirikal, penyelidikan ini berusaha untuk menerangkan faktor-faktor yang menyumbang kepada realisasi autonomi yang berkesan, termasuk interaksi peruntukan undang-undang, pengaturan institusi, rundingan politik, dan hubungan Persekutuan-negeri. Dengan berbuat demikian, ia bukan sahaja merapatkan pengalaman Asia Tenggara dan Eropah tetapi juga memajukan kesusasteraan dengan menunjukkan bagaimana federalisme asimetri boleh menampung kepelbagaian serantau sambil menonjolkan cabaran struktur dan politik yang mengancam kelestarian pengaturan autonomi. tuntasnya kajian ini menyumbang kepada pemahaman yang lebih mendalam tentang federalisme



asimetri dengan menunjukkan cara kuasa yang dibezakan beroperasi dalam amalan dan dengan memberikan pandangan yang boleh memaklumkan reka bentuk dan pengurusan Persekutuan yang menghadapi cabaran kepelbagaian dan identiti wilayah yang serupa.

METOD KAJIAN

Kajian ini menggunakan reka bentuk kajian kualitatif, melalui pendekatan analisis perbandingan untuk mengkaji perkembangan dan amalan federalisme asimetri di Sabah dan Sepanyol. Kaedah kualitatif adalah paling sesuai untuk memahami proses politik, undang-undang dan sejarah yang kompleks yang berkembang dari masa ke semasa, terutamanya yang melibatkan pengaturan autonomi, tafsiran perlembagaan yang dipertikaikan, dan pergeseran hubungan negara Persekutuan. Melalui perbandingan silang kes, kajian ini bertujuan untuk mengenal pasti corak, persamaan dan perbezaan yang menyumbang kepada pemahaman yang lebih mendalam tentang federalisme asimetri sebagai konsep teori dan realiti politik semasa.

Penyelidikan juga menggunakan data primer dan sekunder. Data utama termasuk dokumen perlembagaan, teks undang-undang, perundangan negeri dan Persekutuan, rekod arkib, laporan rasmi kerajaan, dan keputusan kehakiman seperti ketetapan Mahkamah Perlembagaan Sepanyol dan peruntukan undang-undang yang berkaitan dengan (MA63. Antaranya adalah seperti CO 1030/1035 (10), *Report of Inter-Government Committee*, 1963 bagi Sabah dan STC 31/2010 bagi Sepanyol. Di samping itu, laporan media kontemporari terpilih juga digunakan untuk menangkap naratif politik yang berkembang dari masa ke semasa. Walaupun kajian ini tidak menjalankan temu bual kerana batasan skop, kajian ini menggabungkan temu bual akademik yang boleh dipercayai dengan penggubal dasar seperti yang dilaporkan dalam penerbitan ilmiah yang mantap. Data sekunder terdiri daripada buku akademik, artikel jurnal, analisis dasar, tesis, kajian sejarah, dan analisis media yang memberikan tafsiran ilmiah dan kontekstual yang lebih mendalam.

Pendekatan sejarah digunakan untuk mengesan evolusi federalisme asimetri dalam kedua-dua entiti. Bagi Sabah, tumpuan meliputi tempoh sebelum dan selepas pembentukan Malaysia pada 1963, termasuk rundingan MA63, Memorandum 20 Perkara, dan perkembangan politik dan perlembagaan. Bagi Sepanyol, analisis ini menekankan era pendemokrasian pasca-Franco, bermula dengan penggunaan Perlembagaan 1978 dan seterusnya pembangunan Statut Autonomi. Perspektif sejarah ini membolehkan pemeriksaan tentang cara reka bentuk perlembagaan, rundingan Persekutuan-negeri, dan konteks politik yang berkembang, dapat membentuk trajektori autonomi dalam kedua-dua kes.

Perbandingan Sepanyol secara khusus memberi tumpuan kepada Catalonia dan Negara Basque kerana peranan utama mereka dalam membentuk model wilayah asimetri Sepanyol. Kedua-dua wilayah ini mewakili kes yang paling berpengaruh dari segi politik dan kompleks dari segi undang-undang dalam sistem autonomi Sepanyol. Negara Basque terkenal dengan autonomi fiskalnya yang unik dan rundingan awal yang mewujudkan susunan yang sangat asimetri, manakala Catalonia memberikan kes yang berbeza di mana autonomi telah dipertandingkan melalui pertikaian perlembagaan dan pergerakan kemerdekaan. Pengalaman mereka menawarkan bahan empirikal yang kaya untuk siasatan perbandingan dan membolehkan kajian menilai kekuatan dan batasan federalisme asimetri di bawah keadaan sosiopolitik yang berbeza.



Pendekatan perbandingan digunakan untuk menilai secara sistematik cara Sabah dan Sepanyol melaksanakan pengaturan federalisme asimetri dan bagaimana perjanjian sejarah, jaminan perlembagaan, tawar-menawar politik dan dinamik institusi mempengaruhi hasilnya. Kaedah ini membolehkan pemeriksaan berstruktur bagi kedua-dua persamaan dan perbezaan serta memberikan pandangan tentang dinamik federalisme asimetri yang lebih luas melangkaui satu konteks negara.

Kajian ini meliputi tempoh 1963 hingga 2023, kerana dibuat atas pertimbangan sejarah dan analitikal. Tahun 1963 menandakan penglibatan Sabah dalam Persekutuan Malaysia, menjadikannya titik permulaan yang logik untuk mengesan perubahan kepada autonominya. Bagi Sepanyol, walaupun federalisme asimetri berkembang kemudian, penggunaan jangka masa yang sama memastikan keselarasan dan membolehkan pemahaman yang menyeluruh tentang kedua-dua kes merentasi enam dekad perubahan politik. Tarikh tamat, 2023, mencatat perkembangan terkini dalam hubungan Persekutuan-negeri, termasuk perbincangan baharu mengenai pelaksanaan MA63 di Malaysia dan mengubah politik autonomi di Sepanyol. Walau bagaimanapun, kajian ini mengakui batasan tertentu, termasuk ketidakupayaan untuk memasukkan rekod kerajaan terperinci, kekurangan data temu bual secara langsung, dan potensi jurang dalam dokumentasi sejarah. Walaupun had ini wujud, keluasan sumber primer dan sekunder yang tersedia memberikan kedalaman yang mencukupi untuk menjalankan analisis perbandingan yang teliti dan bermakna.

HASIL DAN PERBINCANGAN

Federalisme Asimetri

Sepertimana yang dinyatakan sebelum ini, federalisme asimetri merujuk kepada sistem tadbir urus di mana wilayah atau negeri yang berbeza dalam Persekutuan mempunyai tahap autonomi yang berbeza-beza. Model ini sering digunakan di negara multinasional untuk mengurus kepelbagaian dan menampung keperluan khusus wilayah dengan identiti budaya, linguistik atau sejarah yang berbeza (Watts, 2008:82). Tidak seperti federalisme simetri, di mana semua unit konstituen dilayan sama rata dari segi kuasa dan tanggungjawab, federalisme asimetri membolehkan wilayah tertentu menjalankan lebih kawalan ke atas hal ehwal dalaman mereka, selalunya melalui pengaturan atau perjanjian khas (Tralton, 1965: 867).

Ciri-ciri utama federalisme asimetri termasuklah pembahagian kuasa yang berbeza, seperti peruntukan undang-undang atau perlembagaan khas, dan struktur tadbir urus yang disesuaikan dengan keperluan regional. Ciri-ciri ini biasanya direka untuk menangani rungutan sejarah, mengurus kepelbagaian etnik atau wilayah, dan menggalakkan kestabilan politik dengan membenarkan wilayah yang mempunyai identiti yang kukuh untuk mempunyai tadbir urus diri yang lebih baik (McGarry & O'Leary, 2005). Walau bagaimanapun, federalisme asimetri juga memberikan cabaran, termasuk potensi peningkatan jurang perbezaan wilayah, ketegangan antara pihak berkuasa Persekutuan dan wilayah, dan tuntutan untuk autonomi ataupun tuntutan kemerdekaan.



Dalam konteks Malaysia (Sabah), federalisme asimetri paling menonjol di negeri Sabah (dan Sarawak). ini adalah hasil daripada Perjanjian MA63 dan 20 Perkara, yang dirundingkan sebagai syarat pembentukan Malaysia pada 1963. Perjanjian ini berfungsi sebagai asas bagi status unik Sabah dalam Persekutuan. Perjanjian ini memberikan Sabah kawalan ke atas bidang utama seperti imigresen, tanah, dan sumber, serta tahap tadbir urus yang lebih tinggi dalam bidang dasar tertentu (Chin, 2019). Kedua-dua perjanjian ini secara tidak langsung telah menyerlah ciri unik yang terdapat kepada Sabah yang tidak dimiliki oleh mana-mana negeri di Semenanjung Malaysia, lantas menyerlahkan salah satu ciri penting dalam federalisme asimetri. Pembentukan perjanjian ini bukanlah hanya bertujuan dalam memastikan penglibatan Sabah dan Sarawak dalam Pembentukan Malaysia adalah terjamin, namun juga memastikan penglibatan kedua-dua entiti tersebut dapat dilaksanakan dengan sebaik mungkin tanpa mengugat gabungan (Persekutuan Tanah Melayu) sedia ada.

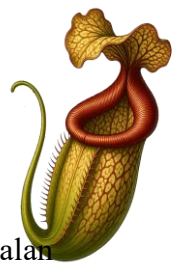
Kes yang sama dapat dilihat pada Sepanyol, yang di mana sistem federalisme asimetri Sepanyol juga berakar umbi dalam konteks sejarah dan politikanya. Perlembagaan Sepanyol 1978 menubuhkan rangka kerja yang membolehkan wujudnya satu tahap autonomi kepada wilayah-wilayahnya terlibat. misalnya kawasan seperti Catalonia dan Negara Basque, dengan bahasa dan identiti budaya yang berbeza, telah diberikan kuasa yang luas, termasuklah kawalan ke atas pendidikan, kesihatan dan kepolisan (Keating, 1988). Model federalisme asimetri Sepanyol direka dengan tujuan untuk menampung permintaan wilayah sambil mengekalkan perpaduan negara Sepanyol.

Pengalaman Sabah

Bagi kes Malaysia, sistem Persekutuannya agak unik kerana ia menggabungkan unsur-unsur federalisme simetri dan asimetri. Walaupun kebanyakan negeri di Semenanjung Malaysia beroperasi di bawah model federalisme simetri, dengan kuasa dan tanggungjawab yang seragam. Manakala bagi kes Sabah (dan Sarawak), kedua-dua negeri tersebut menikmati status istimewa dengan autonomi yang lebih besar dalam bidang-bidang tertentu. Susunan ini merupakan warisan rundingan yang membawa kepada pembentukan Malaysia pada tahun 1963, apabila Sabah dan Sarawak diberikan hak istimewa untuk mencerminkan identiti dan konteks sejarah mereka yang tersendiri (CO 1030/1035 (10)).

Penglibatan Sabah dalam pembentukan Malaysia adalah hasil daripada Perjanjian MA63 dan 20 Perkara, yang menggariskan syarat di mana Sabah dalam pembentukan Malaysia. Syarat-syarat ini direka bentuk untuk melindungi autonomi Sabah dan memastikan ia mengekalkan kawalan ke atas bidang utama seperti imigresen, agama, dan tanah (Ross, 1976:6). Perjanjian itu juga mencerminkan kebimbangan Sabah tentang potensi pemusatan berlebihan oleh kerajaan Persekutuan dan keperluan untuk menjaga identiti budaya dan politikanya yang unik.

Walau bagaimanapun, kebelakangan ini, autonomi Sabah telah menjadi bahan perdebatan dan pertikaian. Walaupun negeri tersebut telah diberikan kuasa penting di bawah Perjanjian MA63 dan 20 Perkara, terdapat kebimbangan berterusan hasil daripada persepsi penghakisan kuasa ini melalui dasar pemusatan kerajaan Persekutuan. Isu-isu seperti peruntukan sumber, pelantikan wakil Persekutuan, dan kawalan sumber asli telah menjadi titik ketegangan antara Sabah dan kerajaan Persekutuan (Chin, 2019:79-81). Di sebalik cabaran ini, status Sabah sebagai sebuah negeri berautonomi dalam Malaysia kekal sebagai ciri utama landskap politikanya.



Pengalaman Sepanyol

Sistem federalisme asimetri Sepanyol memberikan pandangan yang berharga tentang amalan autonomi wilayah di negara multinasional. Perlembagaan Sepanyol 1978 menubuhkan rangka kerja untuk autonomi serantau yang membolehkan pelbagai peringkat tadbir urus sendiri di kalangan wilayah autonomi Sepanyol. Sistem ini direka bentuk untuk menampung permintaan wilayah yang mempunyai identiti yang kukuh, seperti Catalonia dan Negara Basque, sambil mengekalkan integriti negara Sepanyol (Keating, 1988). Catalonia dan Negara Basque, khususnya, telah diberikan kuasa yang luas, termasuklah kawalan ke atas pendidikan, kesihatan dan kepolisan. Wilayah ini mempunyai parlimen dan kerajaan eksekutif mereka sendiri, dan mereka menikmati tahap autonomi fiskal yang tinggi (Watts, 2008:45-46). Model federalisme asimetri Sepanyol telah banyak berjaya dalam mengurus kepelbagaian wilayah dan menggalakkan kestabilan politik, walaupun ia juga menghadapi cabaran, terutamanya berkaitan tuntutan untuk kemerdekaan.

Analisis perbandingan Sabah dan Sepanyol menonjolkan kedua-dua potensi manfaat dan cabaran federalisme asimetri. Dalam kedua-dua kes, federalisme asimetri telah digunakan untuk menangani keperluan dan identiti khusus wilayah/negeri yang berbeza, memberikan mereka autonomi dan tadbir urus diri yang lebih besar. Walau bagaimanapun, kejayaan model ini bergantung kepada keseimbangan antara autonomi wilayah dan perpaduan negara, serta keupayaan untuk menguruskan ketegangan antara pihak berkuasa Persekutuan dan negeri/wilayah.

Latar Belakang Sejarah

Pasca-1963: Sejarah Penjajahan dan Autonomi

Sebelum pembentukan Malaysia, Sabah, yang ketika itu dikenali sebagai Borneo Utara, berada di bawah pemerintahan kolonial British. Negeri ini mengalami tahap autonomi yang berbeza-beza di bawah Syarikat Borneo Utara British (SBUB), yang mentadbir negeri itu dari 1881 hingga 1946, apabila ia menjadi Koloni Mahkota British (Tarling, 2001). Zaman penjajahan ini meletakkan asas kepada identiti politik dan pentadbiran Sabah yang tersendiri, yang kemudiannya akan mempengaruhi tuntutan untuk status istimewa dalam Persekutuan Malaysia.

Semasa zaman penjajahan, Sabah telah membangunkan struktur politik dan sosial yang unik, yang dibentuk oleh penduduknya yang pelbagai, dengan melibatkan komuniti Peribumi Sabah seperti Kadazan-Dusun, Bajau, dan Murut, Suluk serta komuniti pendatang dari China dan Filipina (Roff, 1974). Pentadbiran British melaksanakan sistem pemerintahan tidak langsung, yang membenarkan pemimpin tempatan mengekalkan tahap kuasa ke atas komuniti mereka sambil kekal di bawah kawalan keseluruhan kerajaan kolonial. Sistem tadbir urus ini memupuk semangat autonomi dan jati diri tempatan di kalangan rakyat Sabah, yang menjadi faktor penting dalam rundingan yang membawa kepada pembentukan Malaysia. Apabila idea membentuk Persekutuan dengan Tanah Melayu, Sarawak, dan Singapura dicadangkan pada awal 1960-an, pemimpin Sabah bimbang tentang potensi kehilangan autonomi dan penguasaan kerajaan Persekutuan (Means, 1991). Kebimbangan ini telah ditangani melalui Memorandum 20 Perkara, yang menjadi syarat utama untuk kemasukan Sabah ke Malaysia.

Pembentukan Malaysia Dan Penglibatan Sabah

Pembentukan Malaysia pada tahun 1963 menandakan titik perubahan penting bagi Sabah, yang membentuk Persekutuan bersama Tanah Melayu, Sarawak dan Singapura. Perjanjian MA63 adalah dokumen asas yang menggariskan syarat kemasukan Sabah dan Sarawak ke Malaysia, yang



melibatkan hak istimewa dan autonomi. Perjanjian itu bertujuan untuk melindungi kepentingan budaya, agama, dan ekonomi Sabah dan Sarawak yang unik dan untuk memastikan bahawa mereka tidak akan dikuasai oleh Semenanjung Malaysia yang lebih ramai penduduknya (Bala, 2018:26). Selain Perjanjian MA63, Memorandum 20 Perkara yang merupakan sebahagian daripada Perjanjian Malaysia, juga melibatkan peruntukan untuk kawalan imigresen, penggunaan bahasa rasmi, pendidikan, dan perlindungan hak Peribumi. Peruntukan ini dilihat sebagai penting untuk mengekalkan identiti tersendiri Sabah dan memastikan ia mempunyai tahap autonomi dalam Persekutuan Malaysia (Draft of a Bill, Agreement Relating to Malaysia, United Nations Treaty Collection: United Nations, July 1963, Hlm 19-20.).

Walau bagaimanapun, pelaksanaan peruntukan ini telah menjadi isu pertikaian, dengan perdebatan mengenai persepsi penghakisan autonomi Sabah dan kecenderungan pemusatan kerajaan Persekutuan (Chin, 2019:79-88, Chin, 1997:112-115). Pengkritik berhujah bahawa kerajaan Persekutuan tidak menghormati sepenuhnya semangat Perjanjian Malaysia dan bahawa autonomi Sabah telah dilemahkan oleh kawalan kerajaan Persekutuan ke atas bidang utama seperti pendidikan, agama, dan sumber asli. Penghakisan autonomi Sabah telah menjadi punca ketegangan politik, dengan wujudnya tuntutan untuk pengiktirafan yang lebih besar terhadap hak Sabah dan hubungan Persekutuan-negeri yang lebih seimbang. Persoalan sama ada kerajaan Persekutuan telah menghormati Perjanjian Malaysia kekal sebagai isu utama dalam wacana politik Sabah, dan tuntutan untuk autonomi yang lebih besar telah menjadi tema yang berulang dalam landskap politik Sabah.

Perjanjian MA63 dan 20 Perkara Serta Kesannya Terhadap Federalisme

Perjanjian MA63 dan 20 Perkara telah memberi impak yang berkekalan terhadap amalan federalisme di Malaysia, khususnya dalam konteks hubungan Sabah dengan kerajaan Persekutuan. Perjanjian ini bertujuan untuk memberikan Sabah tahap autonomi yang tinggi, lantas membolehkan negeri itu menguruskan urusannya sendiri dalam bidang utama seperti imigresen, tanah, dan sumber (Report of Inter-Governmental Committee, 1963). Walau bagaimanapun, sejauh mana autonomi ini telah dipelihara selama ini telah menjadi bahan perdebatan. Salah satu isu yang paling dipertikaikan ialah kawalan sumber asli, terutamanya minyak dan gas. Di bawah Perjanjian MA63 dan 20 Perkara, Sabah sepatutnya mengekalkan kawalan ke atas sumbernya, tetapi dalam realitinya, banyak hasil daripada sumber ini telah dikawal oleh kerajaan Persekutuan (Jomo & Hui, 2002:35-39). Ini telah membawa kepada tuntutan untuk kawalan sumber yang lebih besar dan pengagihan hasil yang lebih saksama antara kerajaan Persekutuan dan negeri.

Satu lagi isu konflik berkaitan isu federalisme di antara kerajaan Persekutuan dengan kerajaan negeri ialah pelantikan wakil Persekutuan di Sabah. Walaupun Perjanjian MA63 dan 20 Perkara membenarkan kerajaan negeri autonomi penuh dalam hal ehwal kerajaan tempatan, tindakan ataupun persepsi bahawa kerajaan Persekutuan sering melantik individu ke jawatan penting di Sabah, telah membawa kepada ketegangan antara pemimpin tempatan dan kerajaan Persekutuan (Wong & Chin, 2011:223-226). Ketegangan ini telah diburukkan lagi dengan persepsi bahawa kerajaan Persekutuan tidak menghormati sepenuhnya autonomi Sabah dan telah berusaha untuk memusatkan kuasa. Meskipun begitu, di sebalik cabaran ini, Perjanjian MA63 dan 20 Perkara kekal sebagai asas kepada hubungan Sabah dengan kerajaan Persekutuan. Ia berfungsi sebagai peringatan tentang status unik Sabah dalam Persekutuan dan keperluan untuk mengimbangi autonomi negeri dengan perpaduan nasional. Perdebatan berterusan mengenai



pelaksanaan perjanjian itu mencerminkan cabaran federalisme asimetri yang lebih luas dalam menguruskan hubungan antara pihak berkuasa Persekutuan dan negeri.

Autonomi dan Pemusatan

Tahun-tahun awal penglibatan Sabah ke dalam Pembentukan Malaysia ditandai dengan konflik antara mengekalkan autonomi yang diberikan oleh Perjanjian MA63 dan 20 Perkara ataupun kecenderungan pemusatan kerajaan Persekutuan. Walaupun perjanjian itu memberikan Sabah kuasa yang besar, terdapat kebimbangan berterusan tentang potensi pemusatan berlebihan dan penghakisan autonomi Sabah (Chin, 1997). Bagi kes Sabah, isu tersebut telah membawa kepada konflik dan ketidakpuasanhati. Lebih-lebih lagi apabila wujudnya persepsi bahawa pelaksanaan Perjanjian MA63 dan 20 Perkara tidak dibuat dengan sebaik mungkin. Pengkaji-pengkaji, sepertimana Chin (2019:87-88), berhujah bahawa pemusatan kuasa telah menjejaskan semangat MA63, yang membawa kepada ketegangan antara Sabah dan kerajaan Persekutuan. Ketegangan ini telah diburukkan lagi oleh jurang ekonomi, khususnya dalam pengagihan hasil daripada sumber asli seperti minyak dan gas (Siti Fahlizah & Mohd Rizal, 2024:103-106).

Perkembangan ini menonjolkan peranan Sabah dalam gerakan politik tempatan demi memperjuangkan autonomi yang lebih besar untuk negeri. Dalam hal ini, Chin (2019:76-78) menyatakan bahawa parti seperti Parti Bersatu Sabah (PBS) dan Parti Warisan Sabah (WARISAN) telah muncul sebagai pemain penting dalam landskap politik Sabah, dengan mencabar kawalan kerajaan Persekutuan dan menyeru pemulihan status istimewa negeri. Hal yang sama juga dapat dilihat pada tahun 2022, terutamanya semasa dan selepas Pilihan Raya Umum (PRU) ke-15, yang di mana hasil daripada PRU tersebut telah mendorong kepada parti-parti tempatan seperti Gabungan Rakyat Sabah (GRS), Pertubuhan Kinabalu Progresif Bersatu (UPKO) dan Parti WARISAN untuk menjadi lebih lantang dalam menuntut hak Sabah dalam Perjanjian MA63 (Sharifah & Azwan, 2023:215-216). Pergerakan ini mencerminkan kebimbangan yang lebih luas tentang penghakisan autonomi Sabah dan keperluan untuk pengagihan kuasa dan sumber yang lebih saksama dalam Persekutuan. Di sebalik cabaran-cabaran ini, tahun-tahun awal penglibatan Sabah ke dalam Malaysia juga ditandai dengan kemajuan yang ketara dari segi pembangunan ekonomi dan infrastruktur. Kerajaan Persekutuan melabur banyak dalam pembangunan Sabah, membina jalan raya, sekolah, dan hospital, dan menggalakkan pertumbuhan ekonomi di negeri ini (Saimin Ginsari, 2021:37-41). Walau bagaimanapun, perkembangan ini sering disertai dengan kebimbangan mengenai pemusatan kuasa dan penghakisan autonomi Sabah.

Federalisme Asimetri di Sabah (1963-2023)

Perkembangan Autonomi Sabah

Amalan federalisme asimetri di Sabah telah berkembang dengan ketara sejak pembentukan Malaysia pada tahun 1963 lagi. Walaupun Perjanjian MA63 dan 20 Perkara menyediakan rangka kerja untuk autonomi Sabah, sejauh mana autonomi ini telah dikekalkan dan diperluaskan selama ini, menjadi satu perbincangan. Salah satu perkembangan utama dalam autonomi Sabah ialah pemusatan kuasa secara beransur-ansur oleh kerajaan Persekutuan. Walaupun Perjanjian MA63 dan 20 Perkara memberikan Sabah kuasa dalam beberapa bidang penting, termasuklah kawalan ke atas imigresen, tanah dan sumber. Namun sejak beberapa dekad terhadap perkembangan berkaitan dengan autonomi negeri, timbulnya satu persepsi dalam kalangan pemimpin dan rakyat Sabah bahawa kerajaan Persekutuan semakin berusaha untuk memusatkan kuasa mereka terhadap autonomi negeri, terutamanya dalam bidang kawalan sumber dan pembangunan ekonomi (Chin,



2019, Chin, 1977). Pemusatan ini telah disertai dengan kebimbangan tentang terhakisnya autonomi Sabah dan penguasaan kerajaan Persekutuan di Putrajaya.

Pada masa yang sama, terdapat usaha untuk melindungi dan meluaskan autonomi Sabah. Dalam beberapa tahun kebelakangan ini, terdapat gerakan yang semakin meningkat di Sabah untuk autonomi dan tadbir urus diri yang lebih besar, ia didorong oleh kebimbangan mengenai pemusatan kuasa dan persepsi pengabaian keperluan Sabah oleh kerajaan Persekutuan (Subhan & Ostwald, 2020:10-11). Gerakan ini telah menggesa pelaksanaan penuh Perjanjian MA63 dan 20 Perkara dan kawalan yang lebih besar ke atas sumber dan pembangunan ekonomi Sabah. Salah satu isu utama dalam gerakan ini ialah kawalan sumber asli – lebih-lebih lagi berkaitan dengan royalti minyak dan tuntutan 40% hasil negeri (Jomo & Hui, 2022:35-36, Berita Harian, 2023) . Sabah kaya dengan minyak dan gas, dan sumber-sumber ini telah menjadi sumber pendapatan utama bagi negeri ini. Walau bagaimanapun, sebahagian besar daripada hasil ini telah dikawal oleh kerajaan Persekutuan, yang membawa kepada tuntutan untuk kawalan sumber yang lebih besar dan pengagihan hasil yang lebih saksama antara kerajaan Persekutuan dan negeri (Chin, 2019). Isu ini telah menjadi titik perbalahan utama dalam hubungan Sabah dengan kerajaan Persekutuan dan telah menyumbang kepada permintaan yang semakin meningkat untuk autonomi yang lebih besar.

Satu lagi isu utama dalam evolusi autonomi Sabah ialah pelantikan wakil Persekutuan di negeri itu. Walaupun Perjanjian MA63 dan 20 Perkara membenarkan tahap tadbir urus tempatan, kerajaan Persekutuan sering melantik individu ke jawatan penting di Sabah tanpa berbincang terlebih dahulu, lantas membawa kepada ketegangan antara pemimpin tempatan dan kerajaan Persekutuan (Means, 1991, Chin, 2019:83-84). Ketegangan ini telah diburukkan lagi dengan persepsi bahawa kerajaan Persekutuan tidak menghormati sepenuhnya autonomi Sabah dan telah berusaha untuk memusatkan kuasa.

Pada masa yang sama, isu perwakilan Sabah (dan Sarawak) dalam parlimen ataupun Dewan Rakyat juga menjadi isu perdebatan beberapa tahun kebelakangan ini. Dalam hal ini pemimpin Sabah (dan Sarawak) berhujah bahawa perwakilan mereka dalam Dewan Rakyat adalah kurang iaitu hanya sebanyak 25% berbanding dengan perwakilan Semenanjung Malaysia yang mewakili 75% daripada anggota Dewan Rakyat (Astro Awani, 2022). Mereka berpendapat bahawa mempertingkatkan perwakilan Sabah (dan Sarawak) di Parlimen adalah penting untuk penggubalan dasar yang lebih seimbang, menggalakkan keadilan, dan memupuk rasa perpaduan dalam Persekutuan. Perwakilan yang lebih besar juga boleh berfungsi sebagai medium untuk menggalakan kepentingan Sabah dalam pengurusan sumber, pendidikan, penjagaan kesihatan, dan pembangunan infrastruktur. Tuntutan ini selaras dengan prinsip federalisme asimetri yang bertujuan untuk menghormati dan menampung kepelbagaian dalam sistem Persekutuan. Isu ini kekal sebagai titik kritikal dalam wacana berterusan mengenai kedudukan Sabah dalam Persekutuan.

Perkembangan Politik dan Perubahan Dinamika Kuasa

Landskap politik di Sabah telah dibentuk oleh interaksi kompleks di antara isu regional dan isu Persekutuan, yang serba sedikit telah mempengaruhi amalan federalisme asimetri di negeri itu. Sejak pembentukan Malaysia, politik Sabah telah dicirikan oleh peralihan kuasa yang kerap, perebutan kuasa, dan pemusatan kuasa oleh kerajaan Persekutuan. Salah satu perkembangan penting dalam sejarah politik Sabah ialah peranan parti politik dalam membentuk hubungan di



antara kerajaan negeri dengan kerajaan Persekutuan. Ini dibuktikan dengan Barisan Nasional (BN) yang memerintah dan mendominasi politik Malaysia untuk sebahagian besar tempoh selepas merdeka, lantas mempunyai pengaruh dan peranan penting dalam memusatkan kuasa dan mengawal landskap politik di Sabah. Pemusatan ini sering dicapai melalui pelantikan wakil persekutuan dan manipulasi pakatan politik, yang menjejaskan autonomi tempatan dan menyebabkan ketegangan antara pemimpin Sabah dan kerajaan Persekutuan (Chin, 2014a:83-85).

Bagaimanapun, landskap politik di Sabah telah mengalami perubahan ketara sejak beberapa tahun kebelakangan ini, dengan kebangkitan parti politik baharu dan kemerosotan penguasaan BN. Pada PRU 2018, kemunculan Pati Warisan dan gabungan Pakatan Harapan (PH), telah memperolehi kemenangan bersejarah, dengan menamatkan pemerintahan BN selama beberapa dekad dan membawa kepada era baharu perubahan politik di Sabah (Chin, 2019). Peralihan politik ini mempunyai implikasi yang ketara kepada Sabah, kerana ia telah membuka peluang baharu untuk autonomi dan tadbir urus yang lebih besar. Meskipun begitu, kemenangan ini tidaklah berkekalan dengan begitu lama, memandangkan kerajaan Sabah di bawah pimpinan WARISAN dan PH telah jatuh dan kalah pada Pilihan Raya Negeri 2020, yang menyaksikan kebangkitan semula Parti *United Malays National Organisation* (UMNO) dan GRS (Puyok, 2021: 2-3).

Bahkan perubahan ketara dalam landskap politik Sabah sekali lagi berlaku selepas PRU 2022. Ini kerana PRU 2022 tergantung, akibat tiada mana-mana parti berjaya memperolehi majoriti mudah bagi membentuk kerajaan. Perkembangan ini telah mendorong GRS memainkan peranan penting dalam mengemudi situasi ini dengan memanfaatkan kedudukannya dan bersetuju membentuk kerajaan Persekutuan dengan gabungan lain. Dengan memilih untuk menyokong Kerajaan Persekutuan yang diketuai oleh Perdana Menteri Anwar Ibrahim, GRS menekankan kepentingannya sebagai salah satu komponen penting dalam kerajaan Persekutuan (Astro Awani, 2022a). Sebagai tindak balas kepada parlimen yang tergantung, GRS mengambil kesempatan dalam mengubah gabungan ini menjadi gabungan tempatan, dengan menyingkirkan Parti Pribumi Bersatu Malaysia (BERSATU) dan mengambil ahli parti tempatan yang dikenai sebagai Parti Gagasan Rakyat Sabah (PGRS) (Astro Awani, 2023). Langkah ini bertujuan untuk mengukuhkan kedudukannya dalam kerajaan Persekutuan, lantas membolehkan gabungan tersebut memperjuangkan autonomi Sabah dengan lebih berkesan sepertimana dalam Perjanjian MA63. Pengaruh GRS yang semakin meningkat menyerlahkan peralihan ke arah regionalisme, di mana gabungan tempatan semakin memberi kesan kepada politik negara. Dengan menekankan kepentingan unik Sabah, GRS telah meletakkan dirinya sebagai salah satu pemain kritikal dalam membentuk tadbir urus negara dan menggalakkan struktur politik yang lebih sistematik di Malaysia (Sharifah & Azwan, 2023:215-216).

Perkembangan ini menunjukkan salah satu isu utama dalam landskap politik Sabah ialah hubungan antara kerajaan negeri dan Persekutuan. Walaupun Perjanjian MA63 dan 20 Perkara menyediakan rangka kerja untuk autonomi Sabah, sejauh mana autonomi ini telah dihormati dan dipertahankan oleh kerajaan Persekutuan telah menjadi bahan perdebatan. Pemusatan kuasa oleh kerajaan Persekutuan, khususnya dalam bidang kawalan sumber dan pembangunan ekonomi, hal ehwal politik negeri dan hala tuju politik negeri telah menjadi titik perbalahan utama dalam hubungan Sabah dengan kerajaan Persekutuan (Jomo & Hui, 2002). Pada masa yang sama, terdapat usaha untuk memelihara dan mempertahankan autonomi Sabah. Ini dapat dilihat pada kebangkitan parti



politik baharu dan kemerosotan penguasaan BN, telah mewujudkan peluang baharu untuk kerajaan negeri menuntut autonomi yang lebih luas berdasarkan perjanjian MA63. Perkembangan ini telah disertai dengan permintaan yang semakin meningkat untuk pelaksanaan penuh Perjanjian MA63 dan 20 Perkara dan kawalan yang lebih besar ke atas sumber dan pembangunan ekonomi Sabah (Chin, 2019).

Ekonomi dan Kawalan Sumber

Isu jurang ekonomi dan kawalan sumber telah menjadi tema utama dalam amalan federalisme asimetri di Sabah. Negeri Sabah yang kaya dengan sumber asli, khususnya minyak dan gas, yang menjadi sumber pendapatan utama bagi negeri ini. Walau bagaimanapun, sebahagian besar daripada hasil ini telah dikawal oleh kerajaan Persekutuan, menyebabkan kebimbangan mengenai pengagihan sumber yang saksama dan pembangunan ekonomi Sabah (Subhan & Ostwald, 2020). Salah satu isu utama dalam perbahasan ini ialah kawalan sumber asli. Di bawah Perjanjian MA63 dan 20 Perkara, Sabah sepatutnya mengekalkan kawalan ke atas sumbernya, tetapi dalam realitinya, kebanyakan hasil daripada sumber ini telah dikawal oleh kerajaan Persekutuan (Chin, 2019). Ini telah membawa kepada tuntutan untuk kawalan sumber yang lebih besar dan pengagihan hasil yang lebih saksama antara kerajaan Persekutuan dan negeri.

Isu kawalan ini telah menjadi pertikaian utama dalam hubungan Sabah dengan kerajaan Persekutuan. Bahkan ia telah menyumbang kepada permintaan yang semakin meningkat untuk autonomi yang lebih besar bagi Sabah untuk mengawal hasil sumbernya. Tuntutan ini telah didorong oleh kebimbangan mengenai pemusatan kuasa dan persepsi pengabaian terhadap keperluan Sabah oleh kerajaan Persekutuan. Kebimbangan ini telah diburukkan lagi oleh jurang ekonomi antara Sabah dan negeri-negeri lain di Malaysia, terutamanya dari segi pembangunan infrastruktur, pendidikan dan penjagaan kesihatan. Meskipun wujudnya cabaran-cabaran ini, terdapat usaha untuk menangani isu jurang ekonomi dan kawalan sumber di Sabah. Dalam beberapa tahun kebelakangan ini, terdapat seruan untuk melaksanakan sepenuhnya Perjanjian MA63 dan 20 Perkara – terutamanya dalam hal ehwal seperti kawalan yang lebih besar ke atas sumber dan pembangunan ekonomi Sabah (Chin, 2019: 86). Seruan ini telah disertai dengan usaha untuk menggalakkan pembangunan ekonomi di Sabah, termasuk pelaburan dalam infrastruktur, pendidikan, dan penjagaan kesihatan, serta inisiatif untuk mempromosikan industri tempatan dan pelancongan.

Cabaran Undang-Undang dan Perlembagaan

Amalan federalisme asimetri di Sabah juga telah dibentuk oleh cabaran undang-undang dan perlembagaan. Perjanjian MA63 dan 20 Perkara, yang menjadi asas kepada autonomi Sabah, telah menjadi subjek perbahasan perundangan dan perlembagaan yang berterusan, khususnya berkaitan dengan kuasa dan tanggungjawab kerajaan Persekutuan dan negeri (Means, 1991). Salah satu cabaran utama perundangan dan perlembagaan ialah tafsiran dan pelaksanaan Perjanjian MA63. Walaupun perjanjian ini telah menjadi asas dan rujukan berkaitan dengan hak dan tahap autonomi yang dimiliki oleh Sabah, persoalan samaada ia dilaksanakan dengan sebaik mungkin selama ini – merupakan satu persoalan yang perlu dibincang oleh kedua-dua pihak. perkembangan ini telah membawa kepada cabaran undang-undang yang berterusan dan pertikaian mengenai kuasa dan tanggungjawab kerajaan Persekutuan dan negeri, khususnya dalam bidang kawalan sumber, pembangunan ekonomi dan perwakilan politik. Dalam keadaan ini, satu permasalahan ataupun konflik akan timbul – iaitu samaada Kerajaan Persekutuan bersetuju dengan tuntutan kerajaan



negeri dan mungkin akan berpotensi dalam mengugat kesimbangan Persekutuan, ataupun menolak tuntutan tersebut dengan risiko mewujudkan konflik di antara kerajaan. Situasi ini jelas menunjukkan kerumitan yang wujud dalam rancangan untuk melaksana perjanjian ini dengan sepenuhnya – yang di mana apa juga tindakan atau hala tuju yang diambil tetap akan menggalakan berlakunya konflik.

Bahkan, situasi di atas juga dapat dilihat kepada peranan badan kehakiman dalam membentuk amalan federalisme asimetri di Sabah. Badan kehakiman telah memainkan peranan penting dalam mentafsir Perjanjian MA63 dan peruntukan perlembagaan berkaitan autonomi Sabah, dan keputusannya telah memberi kesan besar kepada hubungan negeri dengan kerajaan Persekutuan (Means, 1991). Keputusan-keputusan ini sering menjadi bahan kontroversi, khususnya berkaitan pemusatan kuasa oleh kerajaan Persekutuan dan penghakisan autonomi Sabah. Meskipun pelaksanaan Perjanjian MA63 ini telah menghadapi cabaran terhadap tafsiran undang-undang dan perlembagaan. Ia tidaklah menghalang pihak berkepentingan daripada kedua-dua pihak untuk berusaha dalam menyelesaikan pertikaian dengan mencari titik tengah yang kedua-dua pihak boleh bersetuju. Meskipun begitu, tidak dinafikan isu ini sememangnya telah menjadi satu isu pertikaian yang sekian lama – dengan kebanyakan pemimpin Sabah telah menyatakan hasrat mereka agar tuntutan negeri terhadap Perjanjian MA63 lebih dihormati oleh kerajaan Persekutuan (Chin, 2019). Tuntutan ini telah disertai dengan usaha untuk menggalakan lebih ketelusan dan tanggungjawab dalam hubungan antara kerajaan Persekutuan dan kerajaan negeri, serta inisiatif untuk melindungi identiti budaya dan politik Sabah yang unik. Perkembangan ini adalah selaras dengan ciri utama federalisme asimetri yang menggalakan perlindungan terhadap keunikan sejarah dan politik negeri dalam sesebuah negara Persekutuan.

Statut Autonomi dan *Jurisprudens* Sepanyol

Konteks Sejarah dan Perlembagaan 1978

Konteks sejarah federalisme asimetri Sepanyol berakar umbi dalam kerumitan hubungan di antara wilayahnya dan kerajaan Persekutuan. Sepanyol mempunyai sejarah kedaerahan yang panjang dan identiti serantau yang kuat, terutamanya di wilayah seperti Catalonia dan Negara Basque, yang mempunyai bahasa, budaya dan sejarah yang berbeza (Keating, 1998). Wilayah-wilayah ini sering meminta autonomi atau kemerdekaan yang lebih besar daripada kerajaan Persekutuan, yang serba sedikit membawa kepada konflik dan ketegangan sepanjang sejarah Sepanyol.

Perlembagaan Sepanyol 1978, yang diterima pakai berikutan kematian diktator Francisco Franco, mewujudkan rangka kerja untuk wilayah-wilayah seperti Catalonia dan Negara Basque untuk memperolehi autonomi tanpa menggugat perpaduan nasional di negara Sepanyol (Keating, 2013). Perlembagaan ini mengiktiraf "kebangsaan dan wilayah" Sepanyol dan memberikan mereka hak untuk berkerajaan sendiri dalam bidang tertentu, membawa kepada penciptaan 17 komuniti autonomi, yang masing-masing mempunyai parlimen dan kerajaan sendiri. Perkembangan ini secara tidak langsung menggalakan wujudnya sistem federalisme asimetri di Sepanyol, dengan beberapa wilayah, seperti Catalonia dan Negara Basque, menerima kuasa dan autonomi yang lebih besar daripada yang wilayah lain (Guibernau, 2014).

Penerimaan Perlembagaan 1978 menandakan titik perubahan penting dalam sejarah Sepanyol, kerana ia berusaha untuk menyelaraskan tuntutan autonomi wilayah dengan keperluan untuk perpaduan nasional. Perlembagaan ini menyediakan rangka kerja untuk penyelesaian damai



kepada konflik serantau dan mewujudkan sistem tadbir urus yang membenarkan pelbagai peringkat autonomi di kalangan wilayah Sepanyol (Keating, 2013). Meskipun begitu, pelaksanaan perlembagaan ini juga telah disertai dengan pertikaian dan konflik yang berterusan mengenai sejauh mana autonomi wilayah dan hubungan antara kerajaan Persekutuan dan masyarakat autonomi akan terkesan.

Autonomi dan Cabaran

Catalonia dan Negara Basque adalah dua contoh federalisme asimetri yang paling menonjol di Sepanyol. Kedua-dua wilayah mempunyai bahasa, budaya, dan sejarah yang berbeza, dan mereka telah lama menuntut autonomi atau kemerdekaan yang lebih besar daripada kerajaan Persekutuan (Keating, 2013). Perlembagaan Sepanyol 1978 memberikan kedua-dua wilayah itu tahap pemerintahan sendiri yang tinggi, seperti kawalan ke atas bidang utama seperti pendidikan, kesihatan, dan kepolisan. Walau bagaimanapun, hubungan antara wilayah ini dan kerajaan Persekutuan telah ditandai dengan ketegangan dan konflik yang berterusan. Misalnya di Catalonia, terdapat gerakan dan tuntutan untuk mendapat kemerdekaan daripada Sepanyol. Tuntutan ini didorong oleh kebimbangan mengenai pemusatan kuasa oleh kerajaan Sepanyol dan pengabaian yang dirasakan terhadap keperluan dan identiti Catalonia (Keating, 2013). Pergerakan ini memuncak dalam referendum kemerdekaan 2017, yang diisytiharkan sebagai haram oleh kerajaan Sepanyol dan membawa kepada krisis politik yang besar (Hayes, 2019).

Begitu juga, Negara Basque yang mempunyai sejarah konflik yang panjang dengan kerajaan Persekutuan, khususnya berkaitan dengan tuntutan autonomi yang lebih besar dan pengiktirafan identiti tersendiri (Keating, 2013). Kumpulan pemisah Basque ini melancarkan kempen radikal untuk kemerdekaan selama beberapa dekad, yang telah membawa kepada ketegangan politik dan sosial yang ketara di Sepanyol. Walaupun gerakan tersebut mengisytiharkan gencatan senjata pada 2011, hubungan antara Negara Basque dan kerajaan Persekutuan kekal rumit dan mencabar (Bothen, 2014).

Pengalaman Catalonia dan Negara Basque menyerlahkan cabaran mengurus autonomi wilayah dalam negara berbilang kaum. Walaupun Perlembagaan Sepanyol 1978 menyediakan rangka kerja untuk federalisme asimetri, pelaksanaan rangka kerja ini telah disertai dengan konflik dan ketegangan yang berterusan antara kerajaan Persekutuan dan wilayah berkaitan (Keating, 2013). Cabaran ini mencerminkan kesukaran yang lebih luas untuk mengimbangi autonomi wilayah dengan perpaduan nasional dalam negara multinasional.

Perbandingan Federalisme Asimetri

Federalisme asimetri menjelma secara berbeza berdasarkan beberapa isu, termasuklah sistem politik di negara tersebut, reka bentuk perlembagaan mereka, isu-isu bersejarah, dan peranan aktor-aktor politik. Membandingkan Sabah dan Sepanyol menyediakan lensa analitik yang berharga untuk memahami cara asimetri dilaksanakan, dipertandingkan dan diubah dari masa ke semasa. Walaupun kedua-dua kes itu muncul daripada konteks geopolitik dan budaya yang berbeza, kedua-duanya mewakili pengaturan Persekutuan atau separa Persekutuan yang dirundingkan untuk menampung kepelbagaian wilayah, identiti wilayah, dan pengagihan kuasa politik yang tidak sekata. Sabah terlibat dalam Persekutuan Malaysia pada tahun 1963 di bawah satu set perlindungan yang dipersetujui, janji fiskal, dan jaminan autonomi yang bertujuan untuk melindungi profil demografi, budaya dan sumbernya yang tersendiri. Sepanyol, berikutan peralihan selepas Franco,



mengguna pakai sistem autonomi wilayah yang sangat canggih melalui Perlembagaan 1978 menghasilkan pelbagai laluan asimetri merentas komuniti autonomi, termasuk wilayah autonomi tinggi seperti Catalonia dan Negara Basque. Mengkaji kes-kes ini secara perbandingan membolehkan pemeriksaan yang lebih mendalam tentang bagaimana domain khusus kawalan fiskal kuasa, pendidikan, imigresen, bahasa dan kepolisan boleh sama ada mengukuhkan tadbir urus sendiri yang bermakna atau menjadi tapak hakisan dan konflik. Pendekatan perbandingan ini menyerlahkan kedua-dua kepelbagaian konsep federalisme asimetri dan keadaan institusi praktikal di mana asimetri berjaya atau gagal.

Kuasa Fiskal

Kuasa fiskal adalah salah satu penentu teras sama ada federalisme asimetri boleh berfungsi dengan berkesan, kerana autonomi tanpa kapasiti kewangan menjadi simbolik dan bukannya substantif. Keupayaan untuk mengenakan cukai, mengutip hasil, dan mengawal pengagihan sumber secara asas membentuk cara unit konstituen mengambil bahagian dalam tadbir urus, mempengaruhi dasar negara dan memajukan agenda sosio-ekonomi mereka. Di Sabah dan Sepanyol, asimetri fiskal muncul daripada perjanjian rundingan sejarah yang bertujuan untuk menyepadukan entiti yang berbeza dari segi wilayah sambil melindungi identiti politik mereka. Namun, ketahanan, perlindungan institusi dan realiti politik autonomi fiskal sangat berbeza antara kedua-dua kes, menghasilkan trajektori yang berbeza dalam hubungan Persekutuan-negeri.

Reka bentuk perlembagaan Sepanyol secara eksplisit mewujudkan sistem dwi fiskal yang terdiri daripada kedua-dua rejim biasa dan rejim foral. Rejim foral, yang diberikan secara eksklusif kepada Negara Basque, adalah salah satu bentuk asimetri fiskal yang paling kukuh secara institusi di seluruh dunia. Di bawah model ini, wilayah ini mempunyai kuasa hampir dominan ke atas kutipan cukai, pentadbiran hasil dan peraturan fiskal, namun isu seperti pembiayaan fungsi negara seperti pertahanan atau hal ehwal luar negeri masih dikawal Madrid. Sarjana seperti Moreno (1999), dan Beramandi (2012) menggariskan bahawa pengaturan ini menyediakan wilayah ini dengan bentuk kedaulatan fiskal yang tiada tandingannya di kebanyakan negara multinasional. Negara Basque, khususnya, telah memanfaatkan autonomi fiskalnya untuk meneruskan pembangunan perindustrian bernilai tinggi, mengekalkan hutang awam yang rendah, dan mengekalkan hasil program kebajikan yang murah hati yang sering disebut sebagai bukti bahawa asimetri fiskal boleh menyokong kestabilan serantau apabila diinstitusikan dengan betul.

Catalonia, walaupun merupakan sebuah negara bersejarah dengan asas ekonomi yang kukuh, berada di bawah rejim biasa, di mana kuasa cukai dikongsi antara Madrid dan kerajaan wilayah. Catalonia telah lama berhujah bahawa sistem itu mewujudkan defisit fiskal struktur yang dianggarkan pada kira-kira 5-8% daripada KDNK serantau (Castells, 2014) yang menyemarakkan rasa tidak puas hati nasionalis dan meningkatkan permintaan untuk kedaulatan fiskal. Kekurangan pengiktirafan simetri antara Catalonia dan Negara Basque sering disebut oleh para sarjana (Moreno, 2001) sebagai kuasa tidak stabil yang menjejaskan legitimasi dan menghakis kepercayaan dalam model wilayah. Oleh itu, Sepanyol menunjukkan bahawa asimetri fiskal boleh menyumbang kepada penyepaduan wilayah (Negara Basque) dan polarisasi wilayah (Catalonia), bergantung pada ekuiti yang dilihat, legitimasi sejarah dan kesinambungan rundingan.



Bagi Malaysia pula, autonomi fiskal Sabah, sebaliknya, berasal daripada Perjanjian MA63, Laporan IGC, dan pelbagai perlindungan perlembagaan yang direka untuk melindungi Sabah semasa penglibatannya dalam Persekutuan Malaysia. Ini termasuk hak untuk mengenakan cukai tertentu, mengekalkan hasil daripada sumber asli dan menerima geran, lantas mencerminkan status istimewanya. Bagaimanapun, tidak seperti model fiskal Sepanyol yang berpegang teguh pada perlembagaan dan dipertahankan secara politik, kuasa fiskal Sabah semakin lemah dari masa ke semasa disebabkan Pemusatan Persekutuan, peningkatan perundangan petroleum peringkat Persekutuan, dan penjajaran politik jangka panjang dengan gabungan pemerintah di peringkat Persekutuan.

Titik perubahan utama ialah Akta PDA1974, yang secara berkesan memindahkan pemilikan dan kawalan sumber petroleum kepada kerajaan Persekutuan, memberikan Sabah hanya 5% bayaran tunai sebagai balasan. Sarjana seperti Loh (2010) serta Wong dan Chin (2011) berpendapat bahawa ini menandakan permulaan pergantungan fiskal struktur bagi Sabah, kerana hasil petroleum pernah dimaksudkan sebagai asas autonomi, telah dipusatkan. Selain itu, geran khas yang dijanjikan di bawah MA63 sering tidak disemak seperti yang ditetapkan, dengan rundingan negara Persekutuan tidak mempunyai ketelusan dan mekanisme yang wujud untuk menguatkuasakan pematuhannya. Hakisan ini mencerminkan apa yang Erk & Anderson (2009) huraikan sebagai "di mana asimetri wujud tetapi tidak berfungsi, di mana peruntukan undang-undang wujud tetapi amalan politik menjejaskan pelaksanaannya".

Meskipun begitu, dengan beberapa dekad dominasi Persekutuan, ia berubah menjelang tahun 2022 hasil daripada penghakisan kuasa politik Persekutuan pada tahun 2018. Ini terbukti pada Disember 2022, kerajaan Persekutuan bersetuju untuk memindahkan kuasa kawal selia ke atas bekalan gas daripada pihak berkuasa Persekutuan (melalui petronas / agensi Persekutuan) kepada kerajaan negeri Sabah. Perkembangan tersebut dilihat sebagai satu langkah yang disambut secara meluas oleh kepimpinan Sabah sebagai langkah ke arah memenuhi janji Perjanjian MA63. Berikutan keputusan itu, pada 10 Januari 2023 Dewan Undangan Negeri (DUN) Sabah meluluskan dua undang-undang iaitu Rang Undang-undang Suruhanjaya Tenaga Negeri Sabah 2023 dan Rang Undang-undang Bekalan Gas 2023 untuk menubuhkan sebuah badan kawal selia baharu, Suruhanjaya Tenaga Sabah (ECOS), yang akan memegang kuasa kawal selia ke atas bekalan gas di Sabah (termasuk pengegasan semula, penghantaran, pengedaran dan peruncitan). Perkembangan ini menandakan fasa pertama autonomi Sabah dalam federalisme fiskal dapat dipulihkan.

Bahkan, pada April 2023, kerajaan negeri di bawah inisiatif syarikat milik kerajaan *SMJ Energy Sdn Bhd* memperoleh 25% pegangan ekuiti dalam *Petronas Chemicals Fertilizer Sabah Sdn Bhd* (PC FSSB), syarikat di sebalik kilang pengeluaran ammonia dan urea utama di Sipitang, ia merupakan satu langkah yang dirangka secara jelas sebagai sebahagian daripada Perjanjian Komersial & Gas Minyak Sabah, bagi membolehkan kerajaan negeri bukan sahaja terlibat secara menyeluruh dalam operasi gas dan minyak namun bertujuan untuk menambah faedah pendapat negeri melalui kawalan sumber (Malaymail, 2023).

Situasi ini menunjukkan, pemusatan fiskal di Malaysia yang dipacu oleh pemerintahan parti dominan, kawalan Persekutuan ke atas dana pembangunan, dan pilihan politik elit negeri menyumbang kepada kelemahan fiskal Sabah. Watts (2008) menyatakan bahawa sistem



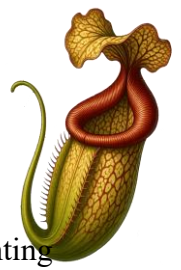
Persekutuan tanpa perundingan antara kerajaan negeri yang teguh cenderung kepada pemusatan corak yang konsisten dengan pengalaman Sabah selepas 1970-an. Namun kemerosotan dominan parti-parti nasional pada tahun 2018, telah membuka ruang untuk aktor-aktor politik tempatan menegaskan autonomi kerajaan negeri, dan ini dibuktikan dengan peningkatan kuasa parti-parti lokal pada tahun-tahun berikutnya. Bagi Sepanyol, walaupun asimetri fiskal Sepanyol kekal disebabkan oleh perlembagaan, parti nasionalis yang kuat, dan rundingan semula pengaturan fiskal yang berulang, asimetri Sabah lebih terdedah kepada penstrukturan semula politik, campur tangan persekutuan, dan ketiadaan mekanisme semakan yang diinstitusikan.

Oleh itu, walaupun kedua-duanya diasaskan di atas pakatan/perjanjian yang dirundingkan, kedua-dua model itu berbeza: Sepanyol menunjukkan potensi kestabilan autonomi fiskal yang kukuh dan berakar umbi, manakala Sabah menggambarkan bagaimana desentralisasi kuasa fiskal adalah tidak menentu dan lebih dipengaruhi oleh perkembangan politik semasa. Lantas menunjukan federalisme asimetri di Malaysia lebih dilihat sebagai sebuah alat politik yang dipengaruhi oleh hubungan di antara kerajaan Persekutuan-negeri.

Jadual 1
Ringkasan Perbandingan Asimetri Fiskal di Sabah dan Sepanyol

Kategori	Sabah (Malaysia)	Sepanyol (Negara Basque dan Catalonia)
Asas undang-undang autonomi fiskal	MA63, laporan IGC, perlembagaan Persekutuan, Akta Suruhanjaya Tenaga Sabah 2023	Perlembagaan Sepanyol 1978, Statut Autonomi
Kawalan ke atas cukai	Terhad; cukai jualan negeri dan sumber royalti, cukai Persekutuan sebahagian besarnya dikawal kerajaan Persekutuan	Negara Basque mempunyai kawal penuh, Catalonia berkongsi di bawah rejim biasa
Kebergantungan	Kebergantungan yang tinggi kepada geran Persekutuan; semakin sering ditangguhkan; beberapa hasil kini sebahagiannya diurus sendiri melalui pemindahan akta	Basque: Kuota rundingan tahunan; Catalonia: formula perkongsian hasil yang kompleks
Keupayaan fiskal untuk berkerajaan sendiri	Sebelum ini dikekang; Pembaharuan 2022-2023 meningkatkan sebahagian autonomi, membenarkan kawalan kawal selia dan penyertaan langsung dalam sektor tenaga	Basque: sangat tinggi; Catalonia: sederhana dengan rungutan fiskal yang ketara
Pertahanan politik autonomi fiskal	Dari segi sejarah lemah disebabkan penguasaan parti Persekutuan; kejayaan baru-baru ini mengukuhkan leverage negeri	Parti regional yang kuat mempertahankan dan merundingkan semula hak fiskal
Hasil asimetri fiskal	Hakisan autonomi dari segi sejarah; pemulihan beransur-ansur kuasa pengawalseliaan pada 2022-2023 menandakan kemajuan institusi yang ketara	Kestabilan di wilayah Basque; ketegangan di Catalonia
Hasil Sumber asli	Dari segi sejarah dikawal kerajaan Persekutuan, Royalti petroleum (lima peratus), bermula tahun 2022; mempunyai kawalan kawal selia gas dan elektrik dan penyertaan sumber hilir (25% ekuiti dalam loji baja)	Negara Basque menyimpan hampir semua hasil cukai; sumber asli tidak berpusat. Catalonia berkongsi dengan kerajaan Persekutuan

Sumber: Watts (2008), seperti Moreno (1999), Beramandi (2012), (Castells, 2014), Loh (2010), Wong dan Chin (2011) dan (Malaymail, 2023).



Pendidikan dan Dasar Autonomi

Bidang kuasa pendidikan mewakili salah satu domain federalisme asimetri yang paling penting kerana ia secara langsung mempengaruhi pembentukan identiti, penghantaran budaya, pemeliharaan linguistik, dan hubungan jangka panjang antara rakyat dan negara. Sistem Persekutuan sering menganggap pendidikan sebagai instrumen strategik di mana kerajaan Persekutuan cuba menghasilkan perpaduan nasional, manakala kerajaan negeri menggunakannya untuk menegaskan identiti, autonomi, dan legitimasi politik (Watts, 2008). Oleh itu, tahap di mana wilayah mengekalkan kuasa pendidikan sering mendedahkan watak Persekutuan dengan lebih mendalam, sama ada ia condong ke arah keseragaman dan kawalan atau menerima kepelbagaian dan perkongsian kuasa. Apabila membandingkan Sabah dan Sepanyol, perbezaan dalam autonomi pendidikan amat ketara, mencerminkan bukan sahaja reka bentuk perlembagaan tetapi juga trajektori sejarah, penempatan politik, dan sifat hubungan Persekutuan-negeri di setiap wilayah/negeri.

Di Sabah, Perjanjian MA63 memberikan negeri Sabah, autonomi yang besar termasuk pengaruh ke atas dasar pendidikan, perlindungan sekolah, dan hak untuk membangunkan kurikulum berkaitan budaya yang disesuaikan dengan masyarakat berbilang etnik dan agama (Roff, 1974; Lim, 2008). Pada peringkat Persekutuan, pendidikan dilihat sebagai domain penting di mana Sabah dapat mengekalkan keunikan sosiobudayanya dan memastikan kesinambungan institusi tempatan yang telah wujud semasa pentadbiran Borneo Utara British, khususnya sekolah yang berfungsi sebagai wahana untuk literasi dan transmisi budaya. Walau bagaimanapun, sejurus selepas pembentukan Malaysia, kerajaan Persekutuan telah memulakan beberapa siri reformasi pemusatan bertujuan untuk mengukuhkan integrasi nasional dan mewujudkan sistem pendidikan negara yang standard. Pembaharuan ini memuncak dalam pindaan perlembagaan 1976, yang secara rasmi memindahkan pendidikan ke dalam Senarai Persekutuan, menghapuskan kuasa perundangan Sabah ke atas pendidikan (Means, 1991). Pemusatan diperdalam lagi melalui pelaksanaan pembaharuan kurikulum kebangsaan, latihan guru seragam, dan peruntukan sumber berpusat, yang mengehadkan keupayaan negeri untuk menyesuaikan pendidikan dengan keperluan tempatan.

Pemusatan ini telah dikritik secara meluas oleh penggubal dasar, sarjana dan aktor masyarakat sivil Sabah kerana menghasilkan ketidakpadanan sistemik antara keutamaan dasar negara dan realiti sosiobudaya dan geografi Sabah. Sebagai contoh, kurikulum kebangsaan secara sejarah telah dikritik kerana kurang mewakili sejarah dan bahasa Peribumi Sabah, walaupun janji perlembagaan untuk perlindungan budaya. Kawasan luar bandar dan terpencil yang kebanyakannya hanya boleh diakses melalui laluan pambalakan atau pengangkutan sungai terus mengalami kekurangan guru, infrastruktur yang tidak mencukupi, dan kurikulum piawai yang tidak mencerminkan keperluan tempatan atau konteks budaya (DailyExpress, 2025). Pengkritik berpendapat bahawa kehilangan bidang kuasa pendidikan menyumbang kepada penghakisan beransur-ansur autonomi budaya Sabah, khususnya berkaitan dengan penggunaan bahasa Kadazandusun dan Murut, yang menyaksikan penurunan sokongan institusi pada kebanyakan tempoh selepas 1976.

Namun begitu, perkembangan politik baru-baru ini antara 2018 hingga 2020 serta 2021 dan 2023 telah menghidupkan semula seruan untuk pemulihan kuasa negeri ke atas pendidikan dalam proses rundingan semula MA63 yang lebih luas. Pentadbiran Shafie Apdal (2018-2020) di



bawah Warisan dan Hajiji Noor, disokong oleh parti-parti yang berpangkalan di Sabah dalam GRS secara konsisten menuntut penglibatan yang lebih besar dalam perancangan pendidikan, penempatan guru, dan penyesuaian kurikulum (Astro Awani, 2023a). Walaupun penurunan perlembagaan penuh masih belum berlaku, rundingan Persekutuan-negeri menunjukkan keterbukaan yang semakin meningkat kepada rangka kerja kolaboratif, seperti jawatankuasa bersama modul kurikulum berteraskan Sabah, pengurusan bersama persekolahan luar bandar, dan program bahasa Kadazandusun yang diperluaskan. Perkembangan ini mencerminkan apa yang disifatkan oleh para sarjana sebagai "asimetri tidak formal," di mana tawar-menawar politik membolehkan kerajaan negeri menggunakan pengaruh yang lebih besar walaupun terdapat batasan perlembagaan formal (Erk & Anderson, 2009). Oleh itu, peranan Sabah yang semakin berkembang dalam pendidikan menggambarkan bagaimana Persekutuan boleh memperkenalkan semula unsur-unsur asimetri melalui rundingan, penjajaran semula politik, dan perubahan hubungan antara kerajaan.

Di Sepanyol, sebaliknya, pendidikan adalah salah satu teras autonomi asimetrinya, dan Perlembagaan Sepanyol 1978 secara asasnya menyusun semula kuasa wilayah dengan mengiktiraf hak kewarganegaraan dan wilayah untuk melaksanakan pemerintahan sendiri yang besar. Statut Autonomi untuk Catalonia, Negara Basque, dan komuniti lain memberikan mereka kuasa yang luas ke atas pentadbiran pendidikan, reka bentuk kurikulum, pengambilan guru, dan peraturan linguistik (Moreno, 2001; Keating, 1998). Dalam kebanyakan kes, kerajaan Persekutuan mengekalkan kawalan hanya ke atas standard pendidikan umum, manakala kerajaan wilayah menentukan kandungan sehingga 45 peratus kurikulum di peringkat rendah dan menengah. Penurunan kuasa ini merupakan tindak balas yang disengajakan kepada dasar penghomogenan rejim Franco, di mana bahasa serantau telah ditindas dan persekolahan berpusat digunakan sebagai instrumen nasionalisme negara (Conversi, 2002). Akibatnya, pendidikan menjadi arena simbolik untuk pendemokrasian pasca-Franco dan kebangkitan semula identiti serantau.

Catalonia dan Negara Basque telah menggunakan kuasa pendidikan ini untuk membina sistem persekolahan yang mantap dan berbeza di peringkat wilayah yang dibina di sekitar pemeliharaan bahasa dan penerapan budaya. Di Catalonia, *Catalan* ialah bahasa pengantar utama di kebanyakan sekolah awam, dengan bahasa Sepanyol diajar sebagai mata pelajaran, mengukuhkan model "pendidikan asas" yang direka untuk menormalkan penggunaan *Catalan* dalam masyarakat. Begitu juga, Negara Basque memperkenalkan model pendidikan sederhana *Euskara* (model A, model B, dan model D), membolehkan ibu bapa memilih persekitaran linguistik untuk anak-anak mereka. Dasar-dasar ini bukan sahaja telah mengekalkan bahasa serantau tetapi juga mengukuhkan identiti politik serantau, menyumbang kepada tahap penglibatan awam yang tinggi dan sokongan untuk autonomi (Magee, 2011). Oleh itu, institusi pendidikan dalam komuniti autonomi Sepanyol berfungsi sebagai alat pembinaan negara di peringkat subnasional, mengukuhkan apa yang disebut oleh sarjana sebagai "federalisme plurinasional" (Requejo & Caminal, 2013).

Perbezaan antara Sabah dan Sepanyol menyerlahkan bagaimana bidang kuasa pendidikan membentuk dinamik federalisme asimetri yang lebih luas. Pengalaman Sabah menunjukkan bagaimana pemusatan dalam pendidikan boleh menjejaskan keistimewaan negeri, menghadkan agensi tempatan, dan menjana jurang pembangunan jangka panjang, terutamanya dalam masyarakat luar bandar dan Peribumi. Pengalaman Sepanyol pula menunjukkan bagaimana pihak



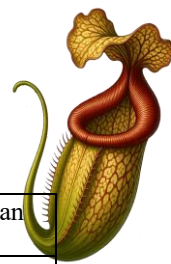
berkuasa pendidikan yang diturunkan boleh menginstitusikan pluralisme budaya, mengukuhkan bahasa serantau, dan menghasilkan bentuk nasionalisme subnasional yang stabil dalam kerangka demokrasi. Walaupun kedua-dua wilayah/negeri berkongsi sejarah kepelbagaian budaya dan peralihan pascakolonial atau pasca autoritarian, trajektori institusi mereka menyimpang secara mendadak disebabkan pilihan reka bentuk perlembagaan dan proses tawar-menawar politik.

Tambahan pula, kedua-dua kes ini menggambarkan model yang berbeza tentang bagaimana pendidikan berinteraksi dengan politik identiti. Di Sabah, kelemahan autonomi pendidikan berkait rapat dengan perbincangan yang lebih luas mengenai penghakisan MA63 dan hak negeri, menyumbang kepada rasa terpinggir politik, terutamanya dalam kalangan Masyarakat Peribumi. Di Sepanyol, autonomi pendidikan serantau adalah penting untuk mengurus tuntutan berasaskan identiti dan menampung aspirasi nasionalis, terutamanya di Catalonia dan Negara Basque. Walaupun Sabah menghadapi kekangan struktur yang tertanam dalam pemusatan perlembagaan, wilayah Sepanyol mendapat manfaat daripada jaminan perlembagaan, perlindungan kehakiman, dan dekad amalan politik yang menyokong tadbir urus berasaskan desentralisasi.

Tuntasnya, autonomi pendidikan mendedahkan logik yang lebih luas bagi setiap Persekutuan; bagi struktur Malaysia ia, mencerminkan projek pembinaan negara yang mengutamakan pemusatan dan keseragaman, manakala model plurinasional Sepanyol menggunakan asimetri sebagai mekanisme untuk mengurus kepelbagaian dan kestabilan demokrasi. Perbandingan itu menggariskan hujah ilmiah bahawa Persekutuan berjaya atau gagal dalam menampung kepelbagaian berdasarkan sama ada mereka membenarkan pendidikan mencerminkan identiti serantau dan keutamaan budaya nasional (Anderson, 2013; Watts, 2008).

Jadual 2
Ringkasan Perbandingan Pendidikan dan Dasar Autonomi antara Sabah dengan Sepanyol

Kategori	Sabah (Malaysia)	Sepanyol (Negara Basque dan Catalonia)
Asas Perlembagaan	Pada mulanya disediakan di bawah MA63 (1963), membenarkan pengaruh Sabah ke atas kurikulum, sekolah, dan pendidikan kebudayaan; autonomi dipusatkan melalui pindaan perlembagaan 1976 meletakkan pendidikan di bawah kawalan Persekutuan secara penuh.	Perlembagaan Sepanyol 1978 dan Statut Autonomi mewujudkan kecekapan dalam pendidikan; komuniti autonomi diberikan kuasa yang luas ke atas kurikulum, dasar bahasa dan pentadbiran.
Pihak Berkuasa Perundangan	Tiada pihak berkuasa perundangan negeri, pendidikan berada di bawah Senarai Persekutuan sepenuhnya sejak 1976. Sabah hanya boleh mempengaruhi melalui rundingan, jawatankuasa atau advokasi dasar.	Parlimen berautonomi menggubal undang-undang aspek utama pendidikan termasuk kurikulum, peraturan bahasa, pentadbiran, dan pengambilan guru.
Kurikulum	Kerajaan Persekutuan menentukan kurikulum kebangsaan; Sabah hanya boleh melaksanakan kurikulum kecil seperti modul bahasa Kadazandusun, yang hanya menjadi pilihan dan bukan teras.	Kerajaan wilayah boleh mereka bentuk sehingga 45% dasar kurikulum. Autonomi yang ketara dalam kandungan budaya, linguistik dan sejarah
Bahasa Pengantar	Bahasa Melayu adalah bahasa pengantar utama. Bahasa etnik Peribumi hanya diajar sebagai mata pelajaran elektif/tambahan di	Catalonia, dan Negara Basque menggunakan bahasa serantau (<i>Catalan</i> , dan <i>Euskara</i>) sebagai bahasa pengantar



	sekolah terpilih; sokongan institusi yang terhad.	utama; model yang kukuh dan sokongan institusi yang meluas..
Pentadbiran dan Tadbir Urus Sekolah	Pentadbiran berpusat melalui Kementerian Pendidikan. Sabah mempunyai kawalan terhad ke atas jawatan guru, penyelenggaraan sekolah dan pengagihan sumber	Kerajaan wilayah mengurus sistem sekolah, penempatan guru, infrastruktur dan belanjawan. Kementerian Pendidikan memainkan peranan penyeliaan.
Pengambilan dan pelantikan Guru	Berpusat sepenuhnya; penempatan guru dikawal oleh Putrajaya dan sering tidak sepadan dengan keperluan tempatan Sabah (ketidakpadanan agama, kekurangan guru berbahasa Kadazandusun).	Wilayah autonomi mengupah dan melatih guru mengikut keperluan bahasa serantau dan keperluan kurikulum.
Peranan dalam membina jati diri	diperkukuh lagi melalui komuniti dan institusi tidak formal.,	Mengutamakan semangat regionalisme

Sumber: Roff, (1974); Lim, (2008), Means, (1991), Moreno, (2001); Keating, (1998), Conversi, (2002), Magee, (2011), Requejo & Caminal, (2013).

Kawalan Imigresen dan Bidang Kuasa Negeri/Wilayah

Kawalan imigresen dan bidang kuasa negeri/wilayah merupakan salah satu petunjuk paling jelas tentang kedalaman dan kualiti federalisme asimetri, kerana domain ini secara langsung melibatkan persoalan kedaulatan, pengurusan penduduk, identiti politik dan peraturan mobiliti merentasi sempadan dalaman dan luaran. Di Sabah dan Sepanyol, kecekapan berkaitan imigresen telah memainkan peranan penting dalam membentuk hubungan Persekutuan-negeri, membolehkan tuntutan autonomi, dan mempengaruhi perbincangan yang lebih luas mengenai reka bentuk perlembagaan. Namun kedua-dua kes ini menggambarkan trajektori yang sangat berbeza; Sabah bermula dengan kuasa jelas ke atas imigresen sebagai sebahagian daripada Perjanjian MA63, yang direka untuk melindungi komposisi demografinya dan mencegah aliran masuk penduduk yang tidak terkawal; sementara itu, komuniti autonomi Sepanyol secara beransur-ansur membangunkan kecekapan yang berbeza melalui rangka kerja perlembagaan dan berkanun, dengan Negara Basque dan Catalonia memperoleh kuasa yang meluas, walaupun bukan berdaulat ke atas pendaftaran penduduk, hak pemastautin, integrasi warga asing, mobiliti dalaman dan pengurusan migrasi buruh. Oleh itu, membandingkan kes-kes ini menerangkan cara reka bentuk institusi, agensi politik dan tafsiran kehakiman menentukan sama ada autonomi imigresen menjadi komponen federalisme asimetri yang teguh atau domain yang berpecah-belah, lemah dan semakin dipertikaikan.

Kawalan Sabah ke atas imigresen berpunca daripada rundingan perlembagaan dan politik yang membawa kepada pembentukan Malaysia. Di tengah-tengah perlindungan 20 perkara yang dipersetujui oleh pemimpin Borneo Utara (Sabah) ialah Perkara 6, yang secara jelas menjamin bahawa "imigrasi ke mana-mana bahagian Sabah dari luar harus memerlukan kelulusan Kerajaan Negeri." Perlindungan ini telah dikukuhkan melalui Akta Imigresen 1959/63, yang memberikan Sabah (dan Sarawak) kuasa untuk mengawal kemasukan bukan pemastautin dari Semenanjung Malaysia, menyerlahkan kawalan sempadan dalaman yang unik yang jarang dilihat dalam Persekutuan. Sarjana seperti Roff (1974), dan Means (1991) menekankan bahawa autonomi imigresen berfungsi sebagai mekanisme perlindungan demografi dan politik, membolehkan Sabah mengekalkan keseimbangan budaya dan menghalang kejuruteraan demografi Persekutuan. Namun di sebalik jaminan perlembagaan ini, domain imigresen Sabah menghadapi hakisan beransur-ansur dari tahun 1970-an dan seterusnya. Kerajaan Persekutuan telah meningkatkan kawalan pentadbiran terutamanya semasa era politik pemusatan di bawah UMNO dan gabungan Barisan Nasional. "Projek IC" yang kontroversi, yang merupakan satu gerakan politik yang didakwa bagi naturalisasi



migran demi politik, menggambarkan bagaimana campur tangan Persekutuan secara *de facto* menjejaskan autonomi Sabah walaupun di mana kuasa formal dipelihara. *Royal Commision of Inquiry* (RCI) (2014) mengesahkan kegagalan struktur, penguatkuasaan yang lemah, dan penguasaan Persekutuan ke atas proses dokumentasi, yang secara ketara melemahkan keupayaan Sabah untuk menguruskan aliran migrasi. Sarjana seperti Sadiq (2005) berpendapat bahawa amalan ini mengubah imigresen daripada domain autonomi tulen, kepada salah satu kuasa budi bicara Persekutuan, membentuk semula komposisi etnik dan landskap Sabah dengan cara yang tidak pernah dijangka pada tahun 1963.

Sepanyol, sebaliknya, tidak pernah mengiktiraf kawalan imigresen secara Perlembagaan terhadap autonomi imigresen. Namun penubuhan *Estado de las Autonomías* pada 1978 menghasilkan sistem yang sangat plural bagi kuasa yang dikongsi dan diwakilkan. Perlembagaan Sepanyol memberikan kuasa eksklusif ke atas kewarganegaraan, imigresen, suaka dan pengurusan sempadan kepada kerajaan Persekutuan (Perkara 149.1.2), tetapi membenarkan kerajaan wilayah untuk mengambil alih beberapa tanggungjawab yang berkaitan dengan integrasi sosial pendatang, permit kediaman yang dikaitkan dengan pekerjaan, pemeriksaan buruh, keselamatan awam dan pendaftaran penduduk. Melalui Statut Autonomi dan perundangan Mahkamah Perlembagaan Sepanyol (*Tribunal Constitucional*), Negara Basque dan Catalonia mengembangkan pengaruh yang besar ke atas peraturan imigresen, khususnya dalam tadbir urus penduduk asing. Keputusan penting seperti STC 94/1988, STC 242/1999 dan STC 31/2010 mewujudkan rangka kerja di mana wilayah boleh mengambil bahagian dalam pelaksanaan dasar imigresen negara, dengan syarat ia tidak bercanggah dengan prerogatif kedaulatan Negara. Sarjana seperti Agranoff (1996) dan Keating (2001), menekankan bahawa model Sepanyol menunjukkan bagaimana negara kesatuan boleh berkembang ke arah asimetri berfungsi dalam tadbir urus migrasi melalui desentralisasi pentadbiran dan tafsiran kehakiman.

Catalonia membentangkan contoh yang paling nyata dalam isu ini. Statut Autonominya yang disemak pada 2006, berusaha untuk mengembangkan kecekapan imigresen, terutamanya dalam kawalan pekerja asing dan dasar integrasi. Walaupun Mahkamah Perlembagaan kemudiannya mengehadkan banyak peruntukan ini, Catalonia terus mengurus bidang utama seperti pasaran buruh, keperluan bahasa untuk integrasi kediaman dan akses perkhidmatan awam untuk komuniti migran. Sementara itu, Negara Basque yang mendapat manfaat daripada autonomi fiskal yang kukuh telah menggunakan sumbernya untuk membangunkan mekanisme integrasi yang canggih dan rangka kerja pengurusan bersama dengan kerajaan Persekutuan, khususnya melalui suruhanjaya dua hala. Pengaturan ini menggambarkan apa yang Watts (2008) dan Burgess (2012) panggil "asimetri koperasi", di mana wilayah dengan identiti sejarah dan pengaruh rundingan politik, memainkan peranan yang diperluaskan dalam domain yang asalnya berpusat. Hal ini juga dipersetujui McGarry dan O'Leary (2005) serta Gagnon dan Garon (2019), yang juga menegaskan di mana wilayah yang mempunyai identiti sejarah yang berbeza dan kapasiti politik merundingkan peranan yang menyimpang daripada norma Persekutuan. Sejauh manakah pemusatan ataupun desentralisasi itu berlaku adalah bergantung pada hubungan antara kerajaan Persekutuan dan wilayah, ataupun kekuatan politik semasa setiap kerajaan.

Perbandingan yang lebih mendalam, menunjukkan gerakan politik mempengaruhi sejauh manakah praktikal autonomi imigresen dilaksanakan. Di Sepanyol, kerajaan wilayah menggunakan kecekapan imigresen untuk mengukuhkan projek identiti nasional. Promosi bahasa



Catalan oleh Catalonia dalam program integrasi migran, atau penekanan Negara Basque pada *Euskara* dalam perkhidmatan sosial, menggambarkan bagaimana imigresen menjadi saling berkaitan dengan pembiakan budaya dan identiti wilayah. Sebaliknya, kawalan imigresen Sabah tidak digunakan untuk mengukuhkan identiti tempatan melalui dasar integrasi budaya, sebaliknya menjadi tapak pertandingan kerana aliran migrasi yang tidak terkawal dan penguasaan Persekutuan. Ironinya, walaupun Sabah memegang kuasa imigresen yang lebih jelas mengikut perlembagaan, komuniti autonomi Sepanyol sering menjalankan fungsi tadbir urus berkaitan imigresen yang lebih luas dan berkesan kerana mereka beroperasi dalam struktur institusi yang memberi ganjaran kepada autonomi, manakala kuasa Sabah wujud dalam sistem yang secara politik tidak memberi insentif terhadap pelaksanaan sepenuhnya autonomi mereka.

Selain itu, sistem Sepanyol mendapat manfaat daripada rangka kerja pentadbiran perundangan yang padat yang menyokong kecekapan bersama, manakala autonomi Sabah mengalami Pemusatan pentadbiran, penguatkuasaan yang tidak konsisten, dan penyelewengan dasar yang diterajui Persekutuan. Sebaliknya Mahkamah Perlembagaan Sepanyol memastikan kebolehamalan dan kejelasan undang-undang, walaupun apabila keputusan mengehadkan pihak berkuasa wilayah. Malaysia tidak mempunyai mekanisme yang sama; perkara imigresen yang melibatkan Sabah jarang sampai ke mahkamah, dan jaminan perlembagaan ditafsirkan terutamanya melalui budi bicara eksekutif dan bukannya doktrin kehakiman. Asimetri institusi ini menjelaskan mengapa wilayah Sepanyol mengalami bentuk tadbir urus migrasi asimetri yang lebih jelas dan stabil, manakala autonomi negeri Sabah kekal terdedah kepada rundingan politik, campur tangan Persekutuan dan naratif keselamatan negara.

Perkembangan politik terkini juga menyerlahkan perbezaan yang berterusan. Di Sepanyol, tadbir urus imigresen terus berkembang melalui kerjasama antara kerajaan dan rangka kerja EU. Di Sabah, walaupun terdapat inisiatif pemulihan MA63 menjelang tahun 2018 dan berikutnya, kerajaan Persekutuan belum menyerahkan sepenuhnya kuasa penguatkuasaan atau dokumentasi imigresen ke negeri ini, walaupun perbincangan mengenai pengurusan pelarian, dokumentasi migran dan rundingan penguatkuasaan diteruskan, namun tidak nampak sebarang penanda ia akan berubah. Oleh itu, autonomi Sabah kekal secara simbolik tanpa membolehkan negeri tersebut melaksanakan kuasa imigresen dengan sepenuhnya, situasi ini apa yang Burgess (2012) huraikan sebagai "asimetri tanpa pemerkasaan." Iaitu meski sesebuah kerajaan negeri mempunyai kuasa autonomi terhadap bidang tersebut, ia tetap tertakluk kepada budi bicara kerajaan Persekutuan.

Pendek kata, kawalan imigresen dan bidang kuasa negeri/wilayah mendedahkan interaksi kompleks antara reka bentuk perlembagaan, tawar-menawar politik, kapasiti pentadbiran dan pengawasan kehakiman dalam membentuk federalisme asimetri. Sabah mewakili model di mana autonomi terjamin dilemahkan oleh insentif politik Persekutuan dan struktur institusi, manakala Sepanyol menunjukkan bagaimana wilayah yang tidak mempunyai kedaulatan formal masih boleh memperoleh kecekapan migrasi melalui desentralisasi yang dirundingkan dan pengiktirafan kehakiman. Bersama-sama, kes menunjukkan bahawa federalisme asimetri berjaya bukan sahaja apabila kuasa diberikan, tetapi apabila persekitaran institusi yang lebih luas membolehkan wilayah ataupun negeri melaksanakan kuasa tersebut secara bermakna, bebas, dan tanpa campur tangan politik.



Jadual 3
Ringkasan Perbandingan kawalan Imigresen dan Bidang kuasa

Kategori	Sabah (Malaysia)	Sepanyol (Negara Basque dan Catalonia)
Asas autonomi	Dijamin secara eksplisit dalam MA63 dan Memorandum 20 Perkara (Perkara 6). Autonomi imigresen termaktub dalam Akta Imigresen 1959/63.	Tiada kedaulatan perlembagaan ke atas imigresen; autonomi dibangunkan melalui Statut Autonomi dan perundangan Mahkamah Perlembagaan
Kuasa Ke Atas Kemasukan dan Pergerakan	Boleh menyekat kemasukan bukan pemastautin dari Semenanjung Malaysia (sempadan dalaman). Kuasa yang unik dalam sistem Persekutuan dunia.	Tiada kuasa ke atas sempadan luar; autonomi separa ke atas pemastautin, daftar penduduk, program integrasi, dan mobiliti buruh.
Kawalan Ke Atas Pekerja Asing & Residensi	Terhad secara rasmi; kerajaan Persekutuan mendominasi permit kerja, dokumentasi, naturalisasi. Wujud masalah Sejarah berkaitan migrasi tanpa dokumen (RCI 2014).	Catalonia dan Negara Basque menguruskan kemasukan buruh, integrasi penduduk asing dan akses perkhidmatan awam tertakluk kepada penyelarasan Persekutuan.
Identiti dan integrasi berasaskan bahasa	Tiada program integrasi budaya berkaitan imigresen; dasar budaya peringkat negeri terhad yang terikat dengan migrasi. Imigresen Kerajaan negeri hanya bertanggungjawab terhadap pergerakan rakyat Semenanjung Malaysia, warga asing, pendatang tanpa izin adalah hak kerajaan Persekutuan.	Wilayah mempunyai kuasa autonomi imigresen untuk mengukuhkan identiti linguistik dan budaya berasaskan keperluan wilayah tanpa mengugat identiti nasional
Rangka Kerja Kehakiman	Penguatkuasaan kehakiman yang lemah; pertikaian jarang diadili. Penguasaan eksekutif Persekutuan membentuk hasil.	Pengawasan Mahkamah Perlembagaan yang kuat (STC 94/1988, STC 31/2010) menjelaskan sempadan dan melindungi peranan pentadbiran wilayah.
Isu politik	Autonomi awal yang kuat terhakis dari masa ke semasa oleh campur tangan Persekutuan ("Projek IC"). Imigresen kekal simbolik dan tertakluk kepada kerajaan Persekutuan dalam bidang tertentu.	Perluasan tanggungjawab bersama yang mantap melalui rundingan, suruhanjaya koperasi, dan timbang tara kehakiman
Isu semasa	Perbincangan pemulihan MA63 diteruskan, tetapi kuasa imigresen masih sebahagian besarnya dipusatkan.	Meneruskan penambahbaikan melalui rangka kerja tadbir urus migrasi EU dan kerjasama antara kerajaan Persekutuan

Sumber: Roff (1974), dan Means (1991), RCI, (2014), Sadiq (2005), Agranoff (1996) dan Keating (2001).

Bahasa, Dasar Kebudayaan dan Pengiktirafan Identiti

Bahasa, dasar budaya dan pengiktirafan identiti membentuk beberapa dimensi federalisme asimetri yang paling penting kerana ia menentukan cara identiti serantau bertahan, menyesuaikan diri atau terhakis dalam Persekutuan. Dalam Persekutuan multinasional atau multikultural, autonomi linguistik selalunya berfungsi bukan sahaja sebagai alat pemeliharaan budaya tetapi juga sebagai mekanisme ekspresi politik dan pembezaan negeri/wilayah. Perbandingan antara Sabah dan Sepanyol mendedahkan laluan institusi yang sangat berbeza; meskipun wujudnya perlindungan budaya dan linguistik Sabah, namun mekanisma pertahanan tersebut tidak dinyatakan dengan jelas dalam perlembagaan, sebaliknya perintah perlembagaan Sepanyol selepas Franco menekankan autonomi linguistik pada terasnya, lantas memberikan bidang kuasa yang meluas kepada masyarakat autonomi seperti Catalonia.



Di Sabah, asal-usul pengiktirafan budaya dan linguistik berakar umbi dalam Perjanjian MA63 dan dokumen tambahannya, Memorandum 20 Perkara. Semasa pembentukan Malaysia, pemimpin dari Borneo Utara (Sabah) menegaskan bahawa autonomi budaya perlu dilindungi secara perlembagaan bagi mengelakkan budaya asal Peribumi Sabah terhakis. Perkara 1 Memorandum 20 Perkara secara eksplisit menyatakan bahawa "tidak sepatutnya ada agama Negeri di Borneo Utara," manakala Perkara 2 menekankan bahawa dasar bahasa kebangsaan tidak harus dikenakan terhadap negeri tersebut, dan bahawa "Bahasa Inggeris harus kekal sebagai bahasa rasmi selama sepuluh tahun" selepas pembentukan Malaysia. Peruntukan ini direka bentuk untuk melindungi kepelbagaian etnolinguistik Sabah dan memastikan penguasaan budaya dari Tanah Melayu tidak akan menjejaskan identiti tempatan (Laporan RCI, 2014). Walaupun Perkara 152 Perlembagaan Persekutuan menyediakan perlindungan terhadap bahasa vernakular, ia tidak memberikan kuasa perundangan Sabah ke atas dasar bahasa, mengakibatkan wujudnya jurang struktur antara janji politik dan realiti perlembagaan.

Hakisan autonomi linguistik dan budaya Sabah bertambah ketara selepas pindaan perlembagaan 1976, yang mengalihkan pendidikan daripada Senarai Bersama kepada Senarai Persekutuan. Perubahan tunggal ini secara berkesan memusatkan kawalan ke atas kurikulum, bahasa pengantar, penempatan guru, dan kandungan budaya di bawah Kementerian Pendidikan Persekutuan (Means 1991). Akibatnya, kapasiti Sabah untuk mereka bentuk kurikulum yang mencerminkan sejarah, tradisi dan identiti Peribumi berkurangan dengan ketara. Sebagai contoh, semasa bahasa Kadazandusun diperkenalkan ke dalam sistem persekolahan pada awal tahun 2000-an, ia masih terhad kepada sekolah terpilih dan dikekang oleh kekurangan guru terlatih dan mekanisme kelulusan Persekutuan. Perayaan kebudayaan seperti Kaamatan terus berkembang maju secara sosial, tetapi perayaan ini tidak mempunyai integrasi ke dalam rangka kerja institusi seperti pendidikan atau pentadbiran awam, menghadkan kesannya dalam dasar kebudayaan rasmi negeri.

Selain itu, pemusatan dasar bahasa dan budaya telah ditambah pula dengan faktor sosio-politik yang unik di Sabah, termasuk transformasi demografi yang didorong oleh migrasi berskala besar dari selatan Filipina dan Indonesia. *Royal Commission of Inquiry* (RCI) (2014), *Report of the Commission of Enquiry on Illegal Immigrants in Sabah*, merumuskan bahawa kemasukan migran mengubah profil demografi Sabah, secara tidak langsung mempengaruhi landskap budaya dan bahasa. Sarjana seperti Sadiq (2005) berpendapat bahawa dasar Persekutuan mengenai penghijrahan dan kewarganegaraan termasuk "Projek IC" yang kontroversial menggugat identiti budaya Peribumi dengan membentuk semula komposisi etnik dan linguistik negeri. Tidak seperti Sepanyol, di mana kerajaan serantau mengekalkan daftar budaya, badan perancangan linguistik, dan akademi institusi untuk perlindungan bahasa, Sabah tidak mempunyai institusi negeri yang teguh yang mampu mengekalkan pemulihan linguistik tanpa pengawasan dan persetujuan Persekutuan.

Bezanya, Sepanyol membentangkan satu model di mana autonomi linguistik dan budaya tertanam secara mendalam dalam seni bina perlembagaan. Perlembagaan Sepanyol (1978) menyediakan asas undang-undang asas untuk mengiktiraf watak plurinasional negara. Artikel 3 mengisytiharkan Bahasa *Catalan* sebagai bahasa rasmi wilayah tetapi pada masa yang sama mengiktiraf bahawa "bahasa Sepanyol yang lain juga akan menjadi rasmi dalam Komuniti Autonomi masing-masing," memberikan status rasmi bersama kepada bahasa seperti *Catalan* dan



Basque (*Euskara*). Perkara 2 pergi lebih jauh dengan mengakui kewujudan "kebangsaan dan wilayah," menyediakan rangka kerja konsep untuk autonomi asimetri. Pengiktirafan perlembagaan ini bukan simbolik tetapi beroperasi melalui Statut Autonomi, yang berfungsi sebagai dokumen separa perlembagaan bagi setiap komuniti autonomi (Agranoff 1996).

Catalonia dan Negara Basque menggambarkan kedalaman autonomi budaya ini. Statut Autonomi Catalonia (1979, disemak 2006) mengisytiharkan *Catalan* sebagai "bahasa Catalonia yang sah," manakala Statut Autonomi Negara Basque (1979) memberikan status rasmi bersama *Euskara*. Statut ini bukan sahaja mengesahkan identiti linguistik tetapi juga memperkasakan kerajaan wilayah dengan bidang kuasa ke atas pendidikan, pengaturcaraan budaya, peraturan media dan normalisasi linguistik. Dasar seperti model rendaman Catalonia, di mana bahasa *Catalan* berfungsi sebagai bahasa pengantar utama, telah dikekalkan berulang kali oleh Mahkamah Perlembagaan Sepanyol, terutamanya dalam keputusan STC 337/1994 dan STC 31/2010, yang mengesahkan bahawa dasar linguistik serantau adalah dari segi perlembagaan, apabila ia dilihat sebagai alat keutamaan budaya Catalonia.

Di Negara Basque, Undang-undang Normalisasi *Euskara* 1982 mencipta rangka kerja komprehensif untuk kebangkitan linguistik melalui pentadbiran awam, pendidikan dan media. Ketersediaan pendidikan bahasa Basque (Model D) dan pendidikan dwibahasa (Model B) telah menyumbang kepada peningkatan ketara dalam penguasaan *Euskara* dalam kalangan generasi muda. Ini berbeza dengan ketara dengan Sabah, di mana bahasa Peribumi tidak mempunyai sokongan institusi yang setanding dan sebahagian besarnya terhad kepada mata pelajaran elektif atau program yang didorong oleh komuniti. Dari segi institusi, model Sepanyol jauh lebih mantap kerana kehadiran akademi serantau, agensi perancangan linguistik, kementerian kebudayaan, dan peruntukan belanjawan khusus. Hal ini dapat dilihat pada *Direcció General de Política Lingüística* Catalonia dan *Euskaltzaidia Basque* (Akademi Diraja Bahasa Basque) memainkan peranan penting dalam menyeragamkan dan melindungi bahasa serantau. Struktur sebegini menunjukkan kepentingan institusi formal dalam menjaga identiti serantau, satu elemen yang tidak terdapat dalam rangka kerja tadbir urus Sabah.

Situasi ini, mendedahkan pandangan teori yang lebih luas tentang federalisme asimetri; iaitu keberkesanan autonomi budaya bergantung bukan sahaja pada perjanjian politik tetapi pada tahap pengukuhan perlembagaan dan kapasiti institusi. Kejayaan Sepanyol dalam menginstitusikan kepelbagaian linguistik menggambarkan hujah Burgess (2012) dan Keating (2001) bahawa autonomi budaya menstabilkan negara multinasional dengan mengukuhkan identiti kolektif dalam projek politik yang dikongsi bersama. Pengalaman Sabah sejajar lebih rapat dengan amaran McGarry dan O'Leary (2009) bahawa pengaturan asimetri tanpa pegangan undang-undang terdedah kepada hakisan, terutamanya apabila penguasaan Persekutuan berkembang dari masa ke semasa. Bahkan, perbandingan antara Sabah dan Sepanyol mendedahkan bahawa autonomi linguistik bukan semata-mata kebimbangan budaya tetapi tonggak struktur hubungan Persekutuan-negeri. Sepanyol menunjukkan bagaimana jaminan perlembagaan dan pemerkasaan institusi memupuk daya tahan budaya dan kestabilan politik, manakala Sabah menggambarkan bagaimana pengiktirafan simbolik tanpa sokongan struktur membawa kepada penghakisan budaya secara beransur-ansur dan tuntutan berterusan untuk pemulihan autonomi. Trajektori yang berbeza menggariskan bahawa hak budaya dan linguistik, apabila tertanam dalam undang-undang



perlembagaan dan disokong oleh institusi yang teguh, mengukuhkan kapasiti wilayah untuk mengekalkan identitinya dalam rangka kerja Persekutuan.

Jadual 4
Ringkasan Perbandingan Bahasa, Dasar Kebudayaan dan Pengiktirafan Identiti

Kategori	Sabah (Malaysia)	Spanyol (Negara Basque dan Catalonia)
Status perlembagaan	Tiada pengiktirafan perlembagaan terhadap bahasa Peribumi Kadazan-Dusun, Bajau, Murut, atau bahasa Peribumi lain, secara rasmi; Bahasa Melayu adalah satu-satunya bahasa kebangsaan Perkara 152).	Bahasa <i>Catalan</i> , dan Basque diiktiraf sebagai bahasa rasmi bersama dalam komuniti autonomi masing-masing di bawah Perlembagaan 1978.
Rangka kerja undang-undang	Tiada undang-undang bahasa peringkat negeri; agensi kebudayaan mempromosikan bahasa warisan tetapi tanpa kuasa perundangan.	Catalonia: Undang-undang Dasar Bahasa (1998); Negara Basque: Undang-undang Bahasa Basque (1979).
Bahasa dalam pendidikan	Bahasa Peribumi hanya terdapat dalam modul elektif atau aktiviti kokurikulum; kurikulum dikawal secara berpusat oleh Kementerian Persekutuan.	Catalonia: <i>Catalan</i> adalah bahasa pengantar utama. Negara Basque: Model A/B/D membenarkan tahap rendaman Basque yang berbeza-beza
Institusi Kebudayaan	JKKN Sabah dan Lembaga Muzium Sabah bertindak terutamanya sebagai badan pemuliharaan budaya dengan kuasa pengawalseliaan yang terhad	Jabatan Kebudayaan Generalitat dan majlis kebudayaan Basque mempunyai kuasa perundangan dan belanjawan.
Pembiayaan	Sangat berpusat; kebanyakan belanjawan kebudayaan datang daripada peruntukan Persekutuan.	Autonomi tinggi, Catalonia dan Negara Basque secara bebas memperuntukkan belanjawan kebudayaan dan menguruskan promosi linguistik.
Pengiktirafan identiti dalam undang-undang	MA63 mengiktiraf hak "Peribumi" tetapi bukan autonomi budaya-linguistik; tiada bidang kuasa berasaskan identiti.	Statut Autonomi secara rasmi mengiktiraf "identiti kebangsaan" <i>Catalan</i> /Basque mempunyai hak linguistik.
Media dan penyiaran	RTM Sabah menyiarkan kandungan tempatan terhad; tiada penyiar kerajaan.	Catalonia: TV3; Basque: platform utama EITB untuk bahasa serantau dan pembinaan identiti

Sumber: RCI, (2014), Means (1991), Sadiq (2005), Agranoff, (1996), *Generalitat de Catalunya*, (1998) dan *Basque Government*, (1979).

Prinsip Subsidiariti

Prinsip subsidiariti membentuk salah satu asas teori federalisme asimetri, memberikan justifikasi normatif dan fungsian untuk memperuntukkan kuasa secara tidak sekata merentas unit subnasional berdasarkan ciri sejarah, budaya dan pentadbiran mereka dan bukannya berdasarkan logik perlembagaan yang seragam. Ditakrifkan secara meluas, subsidiariti menegaskan bahawa keputusan politik harus diambil pada peringkat terendah kerajaan yang mampu melaksanakannya dengan cekap, dengan itu memastikan tadbir urus kekal lebih dekat dengan masyarakat dan mencerminkan keperluannya (Watts, 2008; Burgess, 2012). Walaupun sering dikaitkan dengan seni bina institusi Kesatuan Eropah, isu-isu ini mempunyai akar yang lebih mendalam dalam pemikiran sosial Katolik, perundangan zaman pertengahan, dan teori politik federalisme, di mana ia menawarkan alternatif konseptual kepada kecenderungan homogenisasi negara. Dalam konteks federalisme asimetrik, subsidiariti berfungsi bukan sahaja sebagai ideal normatif tetapi sebagai prinsip operasi yang membolehkan peruntukan kecekapan yang berbeza kepada wilayah yang keunikan sama ada budaya, linguistik, politik atau ekonomi-memerlukan kuasa pemerintahan sendiri yang lebih meluas. Ini amat ketara di negara multinasional atau plurinasional di mana



kepelbagaian wilayah adalah fakta perlembagaan asas, dan di mana keseragaman dalam reka bentuk institusi akan menjejaskan kestabilan, perwakilan dan perpaduan wilayah (Keating, 2013).

Sepanyol menawarkan salah satu contoh paling ketara bagi asimetri, yang didorong prinsip subsidiari. Semasa peralihan demokrasi berikutan pemerintahan diktator Franco, Perlembagaan 1978 menginstitusikan *Estado de las Autonomías* sebagai model yang direka untuk mengiktiraf "kebangsaan dan wilayah" (Perkara 2), dan membolehkan mereka mengambil alih kuasa yang luas jika dibenarkan oleh identiti, tradisi pentadbiran dan mobilisasi politik. Rangka kerja perlembagaan tidak mengenakan kawalan Persekutuan tetapi membenarkan asimetri muncul melalui Statut Autonomi yang dirundingkan, yang mengoperasikan subsidiariti dengan membolehkan setiap Komuniti Autonomi menuntut autonomi yang berasaskan sejarah atau keperluan secara praktikal. Negara Basque dan Catalonia mencontohi logik ini; di mana identiti linguistik mereka yang kuat, tradisi institusi yang telah lama wujud, dan gerakan nasionalis yang mantap mewajarkan pemerintahan sendiri yang lebih luas, termasuk kawalan ke atas pendidikan, dasar bahasa, penyiaran awam, hal ehwal kebudayaan, perkhidmatan kesihatan dan kepolisan dalaman (*Ertzaintza* dan *Catalonia d's Mosquads Euskadi*). Pengaturan ini tidak difikirkan sebagai keistimewaan tetapi sebagai penjelmaan institusi prinsip bahawa tadbir urus harus sejajar dengan kapasiti serantau dan identiti komuniti. Piagam Basque *fueros*-pra-modern yang menjamin autonomi tempatan-telah diakui secara eksplisit dalam Peruntukan Tambahan Pertama Perlembagaan 1978, menunjukkan bagaimana subsidiariti menjadi mekanisme yang melaluinya hak sejarah dikemas kini ke dalam kecekapan pentadbiran moden (Conversi, 1997). Dalam pengertian ini, subsidiari di Sepanyol bukan sahaja mengukuhkan idea bahawa keistimewaan serantau menjamin autonomi yang berbeza tetapi juga menyediakan naratif perlembagaan yang menggalakan asimetri sebagai kepentingan untuk mengekalkan perpaduan wilayah dalam negara yang pelbagai.

Trajektori perlembagaan dan sejarah Sabah juga mencerminkan asas berasaskan subsidiari untuk susunan asimetri, walaupun dengan pelaksanaannya yang jauh lebih tidak sekata. Di bawah Perjanjian MA63, Sabah (dan Sarawak) telah terlibat dalam pembentukan Malaysia sebagai entiti politik yang berbeza, bukan sahaja sebagai negeri yang sama dengan yang ada di Semenanjung Malaysia tetapi sebagai entiti yang memerlukan perlindungan khas untuk melindungi autonomi sejarah, komposisi demografi dan sistem pentadbiran mereka. Laporan Jawatankuasa Antara Kerajaan (IGC) 1962, dokumen perlembagaan utama, secara eksplisit merangka banyak kuasa Sabah-terutamanya dalam imigresen, agama, bahasa, undang-undang dan adat resam anak negeri, dan kerajaan tempatan sebagai penting untuk memelihara tadbir urus tempatan dan kestabilan sosial. Ini mencerminkan logik subsidiariti yang jelas: domain ini ditadbir dengan baik di peringkat negeri kerana ia melibatkan perkara-perkara yang tertanam secara unik dalam masyarakat berbilang budaya dan warisan pentadbiran Sabah, Perkara 6 daripada Memorandum 20 Perkara, sebagai contoh, menegaskan bahawa kawalan imigresen kekal sebagai kuasa negeri khusus untuk mengurus dinamik demografi dalaman, ini bermakna Perkara 6 penting demi dinamik demografi peringkat negeri. Peruntukan ini bukan konsesi sewenang-wenangnya tetapi direka untuk memastikan tadbir urus kekal sensitif terhadap norma tempatan, sekali gus membolehkan Sabah berfungsi dengan berkesan dalam Persekutuan yang lebih besar sambil mengekalkan identiti institusinya yang tersendiri.



Walau bagaimanapun, tidak seperti Sepanyol, di mana subsidiariti secara beransur-ansur diperhalusi melalui rundingan perluasan autonomi, Sabah mengalami hakisan ketara status asimetrinya bermula pada 1970-an, didorong oleh pemusatan Persekutuan, pindaan perlembagaan dan penjajaran semula politik. Sarjana seperti Lim (2008), dan Chin (2018) berpendapat bahawa eksekutif Persekutuan sering disokong oleh pemimpin negeri yang patuh, lantas mendorong secara beransur-ansur melemahkan kawalan negeri ke atas pendidikan, kerajaan tempatan, sumber asli dan pengaturan kewangan, menggantikan subsidiari dengan dominasi Persekutuan. Walaupun terdapat jaminan perlembagaan, pelaksanaan praktikal subsidiariti terjejas, lantas menjejaskan keberkesanan reka bentuk asimetri Sabah. walau kawalan imigresen kekal sebagai kawasan autonomi yang paling utuh, tetapi di sini, dominasi Persekutuan berkembang melalui mekanisme pentadbiran seperti jawatankuasa bersama dan operasi keselamatan. Hakisan subsidiariti ini, mewujudkan ketegangan institusi dan menyemarakkan permintaan untuk pemulihan hak negeri, yang menjadi teras kepada wacana politik Sabah sejak 2010-an dan tahun berikutnya.

Pemulihan semula autonomi berasaskan subsidiari berlaku dengan ketara antara 2018 dan 2023, khususnya berkaitan tadbir urus sumber asli. Salah satu kejayaan yang paling ketara ialah pemulihan kuasa kawal selia Sabah ke atas sumber minyak dan gas, yang memuncak pada tahun 2022, yang membolehkan Sabah memainkan peranan langsung dalam menguruskan sektor gasnya sendiri, satu isu yang telah lama dituntut di bawah MA63 tetapi disekat secara institusi sejak Akta PDA 1974. Meskipun kerangka perundangan kekal bersifat hibrid, perubahan ini menandakan satu penjajaran semula dengan rasional subsidiariti asal MA63, iaitu bahawa kekayaan sumber dan struktur ekonomi Sabah menuntut pembuatan keputusan diputuskan di peringkat tempatan bagi menjamin tadbir urus yang berkesan serta pembangunan yang adil. Dalam konteks ini, subsidiariti kembali muncul sebagai prinsip teras dalam usaha merundingkan semula hubungan antara kerajaan Persekutuan dan negeri, sepertimana wilayah-wilayah di Sepanyol memanfaatkan hujah subsidiariti untuk memperluas kompetensi mereka pasca pendemokrasian.

Pendek kata, prinsip subsidiariti merupakan asas kepada federalisme asimetri kerana ia mengubah keunikan serantau daripada tuntutan politik kepada kriteria yang boleh dioperasikan secara perlembagaan bagi autonomi berbeza-beza. Prinsip ini membolehkan sesebuah Persekutuan mengimbangi kesatuan dan kepelbagaian dengan memastikan kuasa tidak diagihkan secara seragam, tetapi berdasarkan keperluan fungsional, legitimasi sejarah, dan identiti komuniti. Pengalaman di Sepanyol dan Sabah menunjukkan bahawa subsidiariti dapat menstabilkan hubungan Persekutuan-negeri, apabila dihormati, diinstitusikan dan disokong oleh kemahuan politik—atau sebaliknya mencetuskan konflik jangka panjang apabila terhakis atau dilaksanakan secara selektif. Dalam negara berbilang bangsa dan budaya, subsidiariti bukan sekadar alat pentadbiran, tetapi mekanisme perlembagaan untuk mengiktiraf pluralisme, memediasi kuasa, dan memelihara legitimasi dalam Persekutuan yang kompleks.

Analisis Perbandingan Federalisme Asimetri Sabah dan Sepanyol

Pelaksanaan federalisme asimetri di Sabah dan Sepanyol menunjukkan bagaimana autonomi berbeza dapat berfungsi sebagai mekanisme untuk mengakomodasi pluralisme wilayah. Walau pun federalisme asimetri sering ditanggap sebagai suatu respons institusi yang pragmatik terhadap perbezaan budaya, linguistik atau sejarah yang mendalam, kejayaan operasinya bergantung pada gerakan politik, perlembagaan dan pentadbiran yang saling melengkapi. Tanpa struktur sokongan ini, asimetri yang pada asalnya direka untuk menstabilkan Persekutuan boleh merosot menjadi



kelumpuhan institusi, penghakisan autonomi atau pertentangan Persekutuan-negeri yang menggugat kestabilan. Sabah dan Sepanyol memperlihatkan dua trajektori yang berbeza: sistem Sepanyol, terutamanya di Negara Basque dan Catalonia, umumnya berjaya dari sudut institusi namun kekal sarat dengan pertikaian politik, manakala asimetri Sabah, meskipun diikat secara perlembagaan, telah dilemahkan melalui campur tangan Persekutuan, rundingan elit serta kebergantungan fiskal. Memahami hasil-hasil ini memerlukan analisis yang lebih mendalam terhadap mekanisme yang mengukuhkan atau menjejaskan asimetri dalam tadbir urus Persekutuan.

Federalisme asimetri berjaya apabila perkara-pekerja ini wujud. Antaranya jaminan perlembagaan yang boleh dipercayai, kapasiti fiskal yang sejajar dengan autonomi politik, dan penyelarasan antara kerajaan Persekutuan-negeri. Di Sepanyol, Perlembagaan 1978 menyediakan seni bina undang-undang yang jelas untuk autonomi, memberikan komuniti kuasa ke atas pendidikan, budaya, kesihatan dan kepolisan, dengan laluan pilihan untuk pihak berkuasa yang lebih besar. Peristiwa bersejarah seperti *Basque Concierto Económico* dan *Navarre Convenio Económico* yang disahkan semula oleh perundangan negara, telah menawarkan tahap pemerintahan sendiri kewangan yang tinggi, membolehkan kerajaan serantau menggerakkan sumber secara bebas tanpa campur tangan Persekutuan. Autonomi kewangan ini meningkatkan kapasiti politik, mengurangkan pergantungan budi bicara kerajaan Persekutuan. Di Sabah, walaupun Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan dan Perjanjian MA63 menyediakan asas formal yang kukuh, ia kekurangan mekanisme penguatkuasaan institusi yang diperlukan untuk menghalang campur tangan Persekutuan. Peruntukan seperti kawalan imigresen dan baki kuasa negeri yang pada asalnya bertujuan untuk melindungi autonomi Sabah telah terhakis akibat pemusatan fiskal dan pentadbiran, terutamanya selepas pengembangan institusi Persekutuan pada 1970-an dan 1980-an. Justeru, keberkesanan asimetri bukan sahaja bergantung kepada pengiktirafan perlembagaan, tetapi juga memerlukan penginstitusian yang mantap serta penghormatan politik terhadap hak pemerintahan sendiri peringkat subnasional.

Keadaan persaingan politik juga mempengaruhi kejayaan atau kegagalan federalisme asimetri. Sistem parti politik Sepanyol walaupun berpecah-belah, secara sejarah ia merangkumi parti-parti serantau yang kuat yang mampu merundingkan perjanjian gabungan dengan kerajaan Persekutuan, sekali gus memberikan tekanan yang konsisten untuk mengekalkan dan memperluas pengaturan asimetri. Parti tempatan Basque dan Catalonia telah memanfaatkan pengaruh mereka di parlimen untuk mendapatkan konsesi dalam bidang percukaian, infrastruktur dan dasar kebudayaan. Sabah, sebaliknya, mempamerkan landskap kepartian yang lebih tidak menentu, ditandai oleh peralihan pakatan, lompat parti dan campur tangan kerajaan Persekutuan. Penguasaan parti-parti berasaskan Persekutuan selama beberapa dekad membolehkan kerajaan Persekutuan membentuk semula autonomi Sabah melalui kawalan politik, khususnya pada era BN. Walaupun selepas kebangkitan gabungan tempatan seperti Warisan dan GRS, pengaturan asimetri kekal tidak konsisten kerana pemecahan politik di negeri itu menghadkan kuasa rundingan yang berterusan. Begitu juga apabila elit tempatan bergantung secara politik atau kewangan kepada naungan Persekutuan, janji-janji asimetri menjadi sukar untuk direalisasikan.

Satu lagi punca kegagalan asimetri ialah trajektori perkembangan institusi serta tindakan elit politik, khususnya apabila pelaku utama mentafsirkan semula autonomi dengan cara yang menyimpang daripada tujuan asalnya. Di Sabah, pengembangan institusi Persekutuan termasuk



jabatan Persekutuan yang mengambil alih fungsi negeri, telah menghasilkan *structural drift* yang secara perlahan-lahan menghakis autonomi tanpa perlu meminda perlembagaan. Sarjana sering menyifatkan proses ini sebagai “hakisan autonomi melalui pengembangan pentadbiran,” iaitu perubahan beransur-ansur di mana amalan pentadbiran mengubah makna peruntukan perlembagaan dari dalam. Elit politik Sabah juga menyumbang kepada hakisan ini. Autonomi negeri kerap kali diperdagangkan untuk kestabilan politik, sokongan Persekutuan atau peluang patronaj. Ini menunjukkan bagaimana insentif elit boleh mempercepatkan kelemahan pengaturan asimetri walaupun autonomi wujud secara rasmi. Sebaliknya, di Sepanyol, persaingan elit membawa kepada hasil yang berbeza. Pelaku politik di Catalonia dan Negara Basque secara aktif mempertahankan dan mengembangkan autonomi, kadangkala melalui tafsiran yang lebih tegas terhadap statut autonomi. Tindakan ini kadang-kadang mendorong sistem ke arah konflik perlembagaan seperti keputusan Mahkamah Perlembagaan 2010 mengenai Statut Autonomi Catalan dan krisis referendum kemerdekaan 2017. Kes-kes ini menunjukkan bahawa asimetri boleh gagal melalui dua laluan: penguatkuasaan yang lemah dan penyusutan beransur-ansur (Sabah), atau peluasan yang berlebihan hingga menimbulkan konflik (Catalonia). Secara keseluruhan, ia mengingatkan bahawa tindakan elit politik sangat penting dalam menentukan keberkesanan dan hala tuju federalisme asimetri.

Mekanisme kegagalan asimetri selanjutnya terletak pada pemusatan fiskal. Federalisme asimetri tidak boleh berfungsi apabila negeri/wilayah autonomi politik kekurangan sumber kewangan yang mencukupi untuk melaksanakan kuasa mereka. Kebergantungan Sabah kepada pemindahan Persekutuan, terutamanya peruntukan pembangunan dan hasil petroleum yang dikawal oleh Petronas, secara sejarah telah menjejaskan keupayaannya untuk berfungsi secara autonomi. Walaupun dengan kejayaan 2022 dan 2023 dalam kawalan kawal selia petroleum di bawah Perjanjian Peruntukan Minyak Mentah Komersial (CCOAA), negeri itu masih kekurangan kuasa perlembagaan langsung ke atas sumber asli. Sepanyol, sebaliknya, menunjukkan bagaimana asimetri fiskal, apabila dilaksanakan oleh pihak kerajaan tempatan, boleh menstabilkan autonomi politik. Begitu juga, autonomi kewangan Basque bukan sekadar simbolik tetapi bersifat material dan transformatif, membolehkan perkembangan institusi, penyampaian perkhidmatan awam yang lebih berkesan, serta pengukuhan legitimasi sosial.

Peranan tafsiran undang-undang juga penting. Federalisme asimetri cenderung mewujudkan ketidakpastian institusi apabila peruntukan perlembagaan dan perundangan membenarkan tafsiran yang bercanggah. Di Sepanyol, perkara ini dikurangkan melalui pengawasan kehakiman oleh *Tribunal Constitucional*, meskipun keputusan mahkamah kadangkala mencetuskan tindak balas politik. Sebaliknya, sistem kehakiman Malaysia secara sejarah lebih menekankan doktrin ketuanan Parlimen, sekali gus mengehadkan keupayaannya untuk melindungi autonomi negeri. Kes-kes berkaitan hak Sabah dan Sarawak di bawah MA63 menunjukkan adanya pengiktirafan kehakiman yang perlahan tetapi semakin berkembang terhadap tuntutan negeri, namun kekaburan perundangan masih cenderung memberikan kelebihan yang tidak seimbang kepada kerajaan Persekutuan.

Oleh itu, federalisme asimetri berjaya apabila asimetri difahami sebagai reka bentuk perlembagaan yang kekal, bukan konsesi sementara. Sepanyol walaupun pergolakan politik telah menginternalisasikan autonomi sebagai ekspresi sah kepelbagaian wilayah. Malaysia, bagaimanapun, menganggap asimetri Sabah sebagai peralihan, membawa kepada hakisan



berstruktur sebaik sahaja perlindungan awal dilihat sebagai menyusahkan dari segi politik. Kejayaan juga bergantung pada pengimbangan autonomi simbolik dan material: hak linguistik, pengiktirafan budaya, dan kuasa imigresen mesti dipadankan dengan kapasiti fiskal, profesionalisme pentadbiran dan kredibiliti politik. Apabila elemen ini diselaraskan, asimetri boleh mengurus kepelbagaian dan menggalakkan kestabilan; apabila mereka menyimpang, ia boleh mencetuskan rungutan, kegagalan tadbir urus, dan tuntutan untuk rundingan semula.

Tuntasnya, trajektori Sepanyol dan Sabah mendedahkan bahawa federalisme asimetri tidak secara semula jadi stabil atau tidak stabil; sebaliknya, kejayaan atau kegagalannya bergantung pada interaksi reka bentuk perlembagaan, kehendak politik, kapasiti fiskal, penguatkuasaan kehakiman, dan insentif elit. Sepanyol menggambarkan sistem di mana kapasiti institusi dan autonomi fiskal menyokong pluralisme politik, manakala Sabah menunjukkan bagaimana pemusatan, struktur antara kerajaan yang lemah, dan pemecahan elit boleh menghakis autonomi yang dijanjikan oleh perlembagaan. Kes-kes ini menekankan bahawa federalisme asimetri memerlukan penyelenggaraan berterusan melalui institusi yang teguh, kejelasan undang-undang, dan komitmen politik untuk mengelakkan hakisan beransur-ansur atau pempolitan autonomi. Tanpa perlindungan ini, asimetri menjadi terdedah kepada kerosakan institusi, menyebabkan janji tidak direalisasikan.

Pengajaran untuk Malaysia Daripada Pengalaman Sepanyol

Pengalaman federalisme asimetri di Sepanyol mempersembahkan pengajaran yang baik buat Malaysia, terutamanya dalam pelaksanaan federalisme asimetri di Sabah. Salah satu pengajaran penting ini adalah kepentingan dalam mengimbangi di antara autonomi negeri dengan perpaduan nasional. Pengalaman Sepanyol menyerlahkan lagi cabaran mengurus kepelbagaian serantau dalam negara yang berbilang dan potensi timbulnya konflik jika autonomi wilayah ataupun negeri tidak dihormati atau ditampung secukupnya (Keating, 2013).

Pengajaran lain adalah kepentingan dalam menangani jurang dan ketidaksamaan ekonomi. Pengalaman Sepanyol telah menjadi bukti bahawa ketidaksamaan ekonomi mampu menggugatkan keamanan perpaduan dan kestabilan negara. Lebih-lebih lagi, apabila negeri ataupun wilayah berkenaan merasakan bahawa mereka tidak menerima bahagian sumber atau autonomi mereka secara saksama. Situasi ini amatlah relevan dalam konteks Malaysia, yang di mana terdapat kebimbangan berterusan tentang pengagihan sumber yang saksama dan pembangunan ekonomi Sabah.

Bahkan, pengalaman Sepanyol juga menyerlahkan kepentingan peranan rangka kerja undang-undang dan perlembagaan dalam membentuk amalan federalisme asimetri. Perlembagaan Sepanyol 1978 menyediakan rangka kerja untuk autonomi wilayah, tetapi pelaksanaannya telah disertai dengan cabaran undang-undang dan tafsiran perlembagaan, khususnya berkaitan dengan kuasa dan tanggungjawab kerajaan Persekutuan dan wilayah berkaitan (Keating, 2013). Perkembangan ini relevan untuk Malaysia, di mana Perjanjian MA63 dan 20 Perkara serta peruntukan perlembagaan berkaitan autonomi Sabah telah menjadi subjek perbincangan perundangan dan perlembagaan yang berterusan. Situasi ini menunjukkan bahawa rundingan dan muafakat politik yang berkesan adalah penting untuk menguruskan hala tuju federalisme asimetri yang lebih berkesan. Kedua-dua Sabah dan Sepanyol telah mengalami tempoh ketegangan politik, memerlukan dialog dan rundingan untuk menangani tuntutan dan rungutan serantau. Peranan



kepimpinan politik dalam memupuk kerjasama dan persefahaman bersama adalah penting dalam hal ini.

Tuntasnya, pengalaman federalisme asimetri di Sepanyol menawarkan pandangan yang berharga bagi Malaysia dalam menguruskan sistem federalismenya sendiri, khususnya dalam konteks Sabah. Pengajaran daripada Sepanyol menyerlahkan kepentingan mengimbangi autonomi serantau dengan perpaduan nasional, menangani jurang dan ketidaksemaan serantau, dan memastikan rangka kerja perundangan dan perlembagaan adalah teguh dan dihormati. Pelajaran ini boleh membantu membimbing Malaysia dalam usaha berterusan untuk mengurus hubungan antara kerajaan Persekutuan dan negeri, dan untuk menggalakkan kestabilan dan perpaduan dalam negara.

KESIMPULAN

Kesimpulannya, kajian perbandingan federalisme asimetri di Sabah dan Sepanyol memberikan pandangan yang penting mengenai pemahaman teori serta tadbir urus praktikal autonomi wilayah dalam negara yang pelbagai dan multinasional. Kajian ini menunjukkan bahawa kejayaan atau kegagalan federalisme asimetri ditentukan bukan sahaja oleh rangka kerja perlembagaan atau undang-undang, tetapi juga oleh evolusi institusi dan tindakan elit politik. Di Sabah, pemusatan kuasa, mekanisme penguatkuasaan yang lemah, dan pergantungan kepada naungan politik secara beransur-ansur telah menghakis autonomi yang dijamin di bawah MA63, memperlihatkan bagaimana faktor struktur dan institusi boleh menjejaskan perjanjian formal. Sebaliknya, pengalaman Sepanyol menunjukkan bahawa pertahanan aktif dan tafsiran semula autonomi oleh aktor serantau, khususnya di Catalonia dan Negara Basque, boleh membawa kepada perluasan kuasa, tetapi juga mencetuskan ketegangan perlembagaan dan konflik politik. Kes-kes ini menekankan dua cabaran utama federalisme asimetri: hakisan melalui penguatkuasaan yang lemah dan pelampauan melalui persaingan politik atau pertikaian perlembagaan.

Kajian ini menyumbang kepada bidang federalisme dengan menyediakan bukti empirikal tentang bagaimana perjanjian sejarah, trajektori institusi, dan insentif elit berinteraksi untuk membentuk hasil praktikal asimetri. Bagi Malaysia dan negara lain yang mengurus kepelbagaian serantau, penemuan ini menekankan keperluan untuk perlindungan undang-undang yang lebih kukuh, pengaturfiskal yang jelas, dan dialog antara kerajaan yang diinstitusikan bagi memastikan autonomi bermakna dan mampan. Pada masa yang sama, menangani ketidaksemaan serantau, mengurangkan naungan politik berpusat, dan memastikan penguatkuasaan konsisten peruntukan perlembagaan adalah penting untuk menyeimbangkan autonomi negeri dengan perpaduan nasional. Dengan mengambil pengajaran daripada kejayaan dan cabaran Sepanyol, Malaysia boleh bergerak ke arah sistem Persekutuan yang lebih berdaya tahan, saksama, dan padu, yang menghormati autonomi wilayah sambil mengekalkan integriti negara.

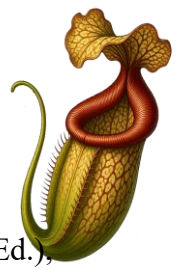


RUJUKAN

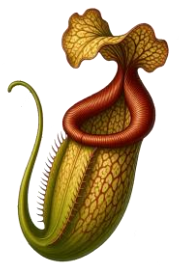
- Agranoff, R. (1996). Federal evolution in Spain. *International Political Science Review*, 17(4), 385–401.
- Anderson, L. D. (2013). *Federal solutions to ethnic problems: Accommodating diversity*. Routledge.
- Aris Salleh, Puyok, A., & Bagang, T. P. (2019). Constitutional asymmetry in Malaysia: A case study of Sabah and Sarawak. In P. Popelier & M. Sahadzic (Eds.), *Constitutional asymmetry in multinational federalism: Managing multinationalism in multi-tiered systems*. Palgrave Macmillan.
- Astro Awani. (2022). *Tambah kerusi Parlimen: Kami bukan “demanding”, tetapi itu yang dijanjikan – Masidi Manjun*. <https://www.astroawani.com/berita-malaysia/tambah-kerusi-parlimen-kami-bukan-demanding-tetapi-itu-yang-dijanjikan-masidi-manjun-381918>
- Astro Awani. (2022a). *Parties in unity gov’t seal cooperation agreement to ensure political stability*. <https://www.astroawani.com/berita-malaysia/parties-unity-govt-seal-cooperation-agreement-ensure-political-stability-397165>
- Astro Awani. (2023). *Hajiji bakal ketua Parti Gagasan Rakyat Sabah*. <https://www.astroawani.com/berita-politik/hajiji-bakal-ketuai-parti-gagasan-rakyat-sabah-404103>
- Astro Awani. (2023a). *MA63: 5 persetujuan dicapai, peruntukan interim buat Sabah dan Sarawak disegera – Fadillah*. <https://www.astroawani.com/berita-malaysia/ma63-5-persetujuan-dicapai-peruntukan-interim-buat-sabah-dan-sarawak-disegera-fadillah-428703>
- Bala, B. (2018). Satu daripada tiga belas: Sabah dan Sarawak dalam pembentukan Malaysia, 1961–1963. *Jurnal Borneo Arkhailogia*, 32(2), 13–52.
- Basque Government. (1979). *Ley del Euskera (Basque Language Law)*. Eusko Jaurlaritza.
- Beramendi, P. (2012). *The political geography of inequality*. Cambridge University Press.
- Berita Harian. (2023). *Tuntutan 40 peratus hasil Sabah diteruskan*. <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2023/07/1126246/tuntutan-40-peratus-hasil-sabah-diteruskan>
- Bothen, A. (2014). *An analysis of the Basque independence movement and political position of the Basque Country within the Spanish state* (Honors thesis No. 152).
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism: Theory and practice*. Routledge.
- Burgess, M. (2012). *In search of the federal spirit: New comparative empirical and normative perspectives*. Oxford University Press.
- Castells, A. (2014). Catalonia and Spain at the crossroads: Financial and economic aspects. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(2), 277–296.
- Chin, J. (1997). Politics of federal intervention in Malaysia, with reference to Sarawak, Sabah and Kelantan. *Commonwealth & Comparative Politics*, 35(2), 96–120.
- Chin, J. (2014). Federal–East Malaysia relations: *Primus-inter-pares?* In A. J. Harding & C. James (Eds.), *50 years of Malaysia: Federalism revisited* (pp. 152–185). Marshall Cavendish.
- Chin, J. (2014a). Exporting the BN/UMNO model: Politics in Sabah and Sarawak. In M. Weiss (Ed.), *Routledge handbook of contemporary Malaysia*. Routledge.
- Conversi, D. (2002). The Basques, the Catalans, and Spain: Alternative routes to nationalist mobilisation. *Nations and Nationalism*, 8(1), 59–77.
- CO 1030/1035 (10). (1962). *The Federation of Malaysia Agreement on the setting up of Federation of Malaysia*.



- Daily Express. (2025). *Education autonomy must for Sabah*.
<https://www.dailyexpress.com.my/news/255698/education-autonomy-must-for-sabah/>
- Draft of a Bill. (1963). *Agreement relating to Malaysia*. United Nations Treaty Collection.
- Eduardo, J. (2019). Territorial autonomy and minority self-government in Spain: Catalonia and the Basque Country. In O. Akbulut & E. Aktoprak (Eds.), *Minority self-government in Europe and the Middle East*. Brill.
- Erk, J., & Anderson, L. (2009). The paradox of federalism: Does self-rule accommodate or exacerbate ethnic divisions? *Regional & Federal Studies*, 19(2), 191–202.
<https://doi.org/10.1080/13597560902753388>
- Gagnon, A. G., & Garon, J. D. (2019). Constitutional and non-constitutional asymmetries in the Canadian federation. In P. Popelier & M. Sahadzic (Eds.), *Constitutional asymmetry in multinational federation*. Palgrave Macmillan.
- Generalitat de Catalunya. (1998). *Llei de Política Lingüística*. Generalitat de Catalunya.
- Government of Malaysia. (1962). *Report of the Inter-Governmental Committee 1962 (IGC Report)*.
- Guibernau, M. (2014). *Catalan nationalism: Francoism, transition and democracy*. Routledge.
- Hayes, L. (2019). The demand for unilateral secession in Catalonia: While the cause is compelling, secession would not be legal under international law. *University of Baltimore Journal of International Law*, 6(2).
- Hutchinson, F. E. (2014). Malaysia's federal system: Overt and covert centralization. *Journal of Contemporary Asia*, 44(3), 422–442.
- Jeniwaty Mohd Mody, Mohammad Agus Yusoff, & Jamaie Hamil. (2024). The influence of anti-federal factions in Sabah politics: An assessment. *Geografia*, 20(2), 184–195.
- Jomo, K. S., & Hui, W. C. (2002). The political economy of Malaysian federalism: Economic development, public policy and conflict containment. *WIDER Discussion Paper*, 2002(113).
- Keating, M. (1998). *Nations against the state: The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. Palgrave Macmillan.
- Keating, M. (2001). *Nations against the state* (2nd ed.). Palgrave.
- Lim, R. (2008). *Federal-state relations in Sabah, Malaysia: The Berjaya administration, 1976–1985*. ISEAS.
- Loh, F. K. W. (2010). Restructuring federal-state relations in Malaysia: From centralised to co-operative federalism? *The Round Table*, 99(407), 131–140.
- Magee, M. (2011). Language planning and revitalization: Euskara as a distinct minority language in the Basque Autonomous Community. *Prospect Journal of International Affairs*.
<https://prospect-journal.squarespace.com/articles/2011/03/22/language-planning-and-revitalization>
- Malay Mail. (2023). *CM: State govt officially acquires 25pc equity in Petronas Chemicals Fertiliser Sabah*. <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2023/04/25/cm-state-govt-officially-acquires-25pc-equity-in-petronas-chemicals-fertiliser-sabah/66383>
- McGarry, J. (2007). Asymmetry in federation, federacies and unitary states. *Ethnopolitics*, 6(1), 105–116.
- McGarry, J., & O'Leary, B. (2005). Federation as a method of ethnic conflict regulation. In *From power sharing to democracy: Post-conflict institutions in ethnically divided societies*. McGill–Queen's University Press.
- Means, G. P. (1968). Eastern Malaysia: The politics of federalism. *Asian Survey*, 8(4), 289–308.



- Means, G. P. (1991). *Malaysian politics: The second generation*. Oxford University Press.
- Moreno, L. (1999). Asymmetry in Spain: Federalism in the making. In R. Agranoff (Ed.), *Accommodating diversity: Asymmetry in federal states*. Nomos.
- Moreno, L. (2001). *The federalization of Spain*. Frank Cass.
- Puyok, A. (2021). *The fall of Warisan in Sabah's election: Telltale signs, causes and salient issues*. ISEAS Perspective.
- Puyok, A. (2024). *Autonomy in Sarawak and Sabah: Different paths and diverging outcomes*. ISEAS Perspective.
- Report of Inter-Government Committee. (1963).
- Roff, M. F. (1974). *The politics of belonging: Change in Sabah and Sarawak*. Oxford University Press.
- Ross-Larson, B. (1976). *The politics of federalism: Syed Kechik in East Malaysia*. Ross-Larson.
- Royal Commission of Inquiry. (2014). *Report of the Commission of Enquiry on Illegal Immigrants in Sabah*. Government of Malaysia.
- Ruquejo, F., & Caminal, M. (2013). *Federalism, plurinationality and democratic constitutionalism*. Routledge.
- Sadiq, K. (2005). When states prefer non-citizens over citizens: Conflict over illegal immigration in Malaysia. *International Studies Quarterly*, 49(1), 101–122.
- Saimin Ginsari. (2021). *Federalisme di Sabah, 1963–1967*. Institut Pendidikan Guru Kampus Kent.
- Siti Fahlizah Binti Padlee, & Mohd Rizal Mohd Yaakop. (2024). The politics of federalism: Oil royalty claims of Sabah. *Journal of Religion*, 5(6), 101–110.
- Sharifah Nursyahidah Syed Annuar, & Azwan Ahzran Perman. (2023). Pilihan Raya Umum ke-15 di Sabah: Isu, trend dan cabaran. *Malaysian Journal of History, Politics & Strategic Studies*, 50(2), 200–223.
- STC 31/2010. (2010). Judgment of 28 June 2010 on the Statute of Autonomy of Catalonia.
- STC 94/1988. (1988). Tribunal Constitucional.
- STC 242/1999. (1999). Tribunal Constitucional.
- Tarling, N. (2001). *A sudden rampage: The Japanese occupation of Southeast Asia (1941–1945)*. Hurst.
- Tarlton, C. D. (1965). Symmetry and asymmetry as elements of federalism: A theoretical speculation. *The Journal of Politics*, 27(4), 861–874.
- The Statute of Autonomy of Catalonia. (1979/2006).
- Wong, C. H., & Chin, J. (2011). Malaysia: Centralized federalism in an electoral one-party state. In R. Saxena (Ed.), *Varieties of federal governance: Major contemporary models*. Cambridge University Press.
- Watts, R. L. (1998). Federalism, federal political systems, and federations. *Annual Review of Political Science*, 1, 117–137.
- Watts, R. L. (2008). *Comparing federal systems* (3rd ed.). McGill–Queen's University Press.



BIOGRAFI

Mohd Asyraf Hamdan merupakan calon Sarjana Sastera di Universiti Malaysia Sabah dengan pengkhususan dalam sejarah Sabah. Minat penyelidikannya tertumpu kepada perkembangan politik, hubungan persekutuan–negeri, serta dinamika federalisme dalam konteks Malaysia Timur. Melalui kajian perbandingan antara Sabah dan Sepanyol, beliau meneliti bagaimana bentuk federalisme asimetri mempengaruhi autonomi wilayah, evolusi institusi, dan pembinaan identiti politik. Penyelidikan ini mencerminkan komitmennya terhadap pemahaman mendalam tentang sejarah dan tadbir urus Sabah dalam rangka negara bangsa yang lebih luas.