

Perlembagaan Malaysia: Penyertaan Sabah dan Sarawak ke Dalam Malaysia

Oleh

Azharudin Mohamed Dali

Jabatan Sejarah, Universiti Malaya

Seminar Perlembagaan Malaysia: Di Antara Sejarah dan Tuntutan Semasa, Arkib Negara
Malaysia, 5 Julai 2012

Pengenalan

Kertas ini akan membincangkan mengenai penyertaan serta pembabitan Sabah dan Sarawak ke dalam Malaysia dengan penelitian akan dilakukan terhadap Perlembagaan Malaysia. Ia akan dipecahkan kepada beberapa bahagian. Bahagian pertama akan menyentuh sepintas lalu mengenai isi kandungan Perlembagaan Persekutuan dan penekanan akan diberikan dengan hal-hal khusus mengenai Sabah dan Sarawak. Bahagian kedua akan menyentuh mengenai perjalanan hal-hal berkaitan dengan penyertaan Sabah dan Sarawak ke dalam Malaysia serta hal-hal yang berkaitan dengan perbincangan untuk memasukkan Sabah dan Sarawak ke dalam Perlembagaan tersebut. Bahagian ini akan secara langsung melihat kepada ‘kelangsungan Perlembagaan Persekutuan’ yang berkaitan dengan Sabah dan Sarawak itu dalam bentuk praktikal berdasarkan kepada perkembangan sejarah kedua-dua negeri.

Perlembagaan Persekutuan atau Perlembagaan Malaysia memperincikan sebahagian besar daripada hal-hal berkaitan dengan pentadbiran negara dan ia bersifat terperinci. Penting untuk disebutkan bahawa Perlembagaan Persekutuan telah melalui fasa sejarah yang cukup unik. Pertama, Perlembagaan Persekutuan diwujudkan berasaskan kepada Suruhanjaya Reid pada 1957 yang kemudiannya digunapakai dalam Persekutuan Tanah Melayu. Kedua, ia melalui beberapa perubahan apabila pembentukan Malaysia pada 1963 dan ketiga, beberapa perubahan dilakukan pada isi kandungan dalam perlembagaan kesan dari perkembangan-perkembangan semasa.

Sabah dan Sarawak Dalam Perlembagaan Persekutuan

Perlembagaan Persekutuan terdiri daripada 199 peruntukan kesemuanya dan ini tidak termasuk 28 peruntukan yang telah dimansuhkan. Peruntukan perlembagaan dipanggil ‘perkara’ dan peruntukan kecil dalam perlembagaan yang merupakan sebahagian daripada ‘perkara’ dipanggil sebagai ‘fasal’. Peruntukan perlembagaan sebanyak 199 tersebut dibahagikan kepada 15 bahagian seperti dalam jadual di bawah:

| Bahagian | Penjelasan |
|---------------|--|
| Bahagian Satu | Peruntukan mengenai nama Persekutuan, agama Islam dan perlembagaan sebagai undang-undang tertinggi persekutuan |
| Bahagian Dua | Kebebasan Asasi yang merangkumi peruntukan yang boleh disifatkan sebagai perlindungan terhadap hak-hak asasi |
| Bahagian Tiga | Mengenai kewarganegaraan |

| | |
|-----------------------|--|
| Bahagian Empat | Mengenai ‘Persekutuan’ yang mengandungi peruntukan mengenai Yang DiPertuan Agong sebagai Ketua Negara, Majlis Raja-raja, Eksekutif, Parlimen dan Acara Perundangan |
| Bahagian Lima | Peruntukan tentang negeri-negeri dalam persekutuan |
| Bahagian Enam | Hal-hal mengenai hubungan antara negeri-negeri |
| Bahagian Tujuh | Mengenai kewangan persekutuan |
| Bahagian Lapan | Pilihanraya |
| Bahagian Sembilan | Kehakiman |
| Bahagian Sepuluh | Perkhidmatan awam |
| Bahagian Sebelas | Kuasa-kuasa khas bagi mengatasi anasir-anasir subversive dan darurat |
| Bahagian Keduabelas | Peruntukan am dan perlbagai, kedudukan Sabah dan Sarawak |
| Bahagian Ketigabelas | Peruntukan sementara dan tambahan |
| Bahagian Keempatbelas | Kedaulatan raja-raja |
| Bahagian Kelimabelas | Prosiding terhadap Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja |

Sumber: Disesuaikan daripada Abdul Aziz Bari, *Perlembagaan Malaysia: Asas-asas dan Masalah*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2008, bab 3.

Selain dari itu, Perlembagaan Persekutuan turut dilengkapi dengan 13 jadual yang memperincikan sebahagian daripada 199 peruntukan. Kandungan 13 jadual adalah seperti dibawah:

| Jadual | Keterangan |
|--------------------|--|
| Jadual Pertama | Sumpah pemohon bagi pendaftaran atau penaturalisasian |
| Jadual Kedua | Kewarganegaraan |
| Jadual Ketiga | Pemilihan Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong |
| Jadual Keempat | Sumpah jawatan bagi Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong |
| Jadual Kelima | Majlis Raja-raja |
| Jadual Keenam | Bentuk sumpah dan ikrar |
| Jadual Ketujuh | Pemilihan Ahli-ahli Dewan Negara |
| Jadual Kelapan | Peruntukan yang hendak dimasukkan ke dalam Perlembagaan Negeri |
| Jadual Kesembilan | Senarai Perundangan |
| Jadual Kesepuluh | Pemberian dan sumber hasil yang diserahkan kepada negeri |
| Jadual Kesebelas | Peruntukan Ordinan Tafsiran dan Fasal-fasal Am 1948 |
| Jadual Keduabelas | (Dimansuhkan) |
| Jadual Ketigabelas | Peruntukan yang berhubungan dengan penyempadanan Bahagian-bahagian Pilihanraya |

Sumber: Sumber: Disesuaikan daripada Abdul Aziz Bari, *Perlembagaan Malaysia: Asas-asas dan Masalah*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2008, bab 3.

Bersandarkan keadaan ini, perhatian akan lebih diberikan kepada hal-hal yang termaktub dalam perlembagaan berkaitan dengan Sabah dan Sarawak seperti yang terdapat dalam Bahagian Keduabelas. Dalam jadual pula, Bahagian IV dan V daripada Jadual Kesepuluh menyentuh secara langsung mengenai Sabah dan Sarawak.

Perkara 16A merupakan antara perkara yang dimasukkan ke dalam Perlembagaan Tanah Melayu sebaik sahaja Malaysia dibentuk. Ia terhasil dari perbincangan membabitkan pihak-pihak terbabit dan hal berkaitan dengan kewarganegaraan sebagaimana Perkara 16A ini merupakan antara perkara penting dalam perbincangan tersebut. Perkara 16A menyebut: Tertakluk kepada Perkara 18, apabila permohonan dibuat kepada Kerajaan Persekutuan sebelum bulan September 1971 oleh mana-mana orang yang berumur 18 tahun atau lebih dan yang biasanya bermastautin di negeri Sabah atau Sarawak pada Hari Malaysia, maka orang itu berhak didaftarkan sebagai warganegara jika dia memuaskan hati Kerajaan Persekutuan;

- (a) Bahawa dia telah bermastautin sebelum Hari Malaysia di wilayah-wilayah yang termasuk di dalam Negeri-negeri itu dan bermastautin selepas Hari Malaysia di Persekutuan selama tempoh yang pada agregatnya berjumlah tidak kurang daripada 7 tahun dalam masa 10 tahun sebaik sebelum tarikh permohonan itu, dan tempoh itu termasuklah tempoh 12 bulan sebaik sebelum tarikh itu;
- (b) Bahawa dia berniat hendak bermastautin secara tetap di Persekutuan;
- (c) Bahawa dia berkelakuan baik; dan
- (d) Bahawa dia mempunyai pengetahuan yang mencukupi dalam bahasa Melayu atau bahasa Inggeris atau, dalam hal pemohon yang biasanya bermastautin di Sarawak, mempunyai pengetahuan yang mencukupi dalam bahasa Melayu, bahasa Inggeris atau mana-mana bahasa ibunda yang digunakan pada masa di Sarawak, kecuali jika permohonan itu dibuat sebelum bulan September 1965 dan permohonan telah mencapai umur 45 tahun pada tarikh permohonan.¹

Bab 8, Bahagian VI, Perkara 95B, 95C, 95D, 95E pula memperjelaskan berbagai hal mengenai kuasa perundangan di Sabah dan Sarawak. Hal-hal kewangan pula disebutkan secara jelas dalam Bahagian VII, Bab 2, Perkara 112A, 112B, 112C dan 112D. Salah satu aspek penting yang membabitkan Sabah dan Sarawak seperti yang termaktub dalam Perlembagaan Persekutuan adalah Perkara 153 terutama 153(1) yang menyebut ‘Menjadi tanggung jawab Yang di-Pertuan Agong untuk melindungi kedudukan istimewa orang Melayu dan anak negeri mana-mana antara Negeri Sabah dan Sarawak dan kepentingan sah kaum-kaum lain mengikut peruntukan Perkara ini’.² Perkara inilah yang menjadi subjek utama dalam usaha memastikan Sabah dan Sarawak menyertai Malaysia iaitu memastikan kepentingan dan kedudukan masyarakat pribumi dilindungi. Bahagian XIIA pula merupakan perkara-perkara yang secara khusus untuk Sabah dan Sarawak dan dinamakan ‘Perlindungan Tambahan Bagi Negeri Sabah dan Sarawak’. Perkara 161 menjelaskan mengenai penggunaan bahasa Inggeris dan bahasa ibunda di Sabah dan Sarawak.

Isu mengenai bahasa pernah dialami oleh Sabah dan Sarawak pada tahap awal pembentukan Malaysia. Antara perkara-perkara yang telah dipersetujui antara Semenanjung, Sabah dan Sarawak adalah mengenai isu bahasa. Berdasarkan Malaysian Report of the Inter-Governmental Committee, 1962, perenggan 28 menyebut bahawa ‘although Malay should be the national language of Malaysia, for a period of 10 years after Malaysia Day and thereafter until the State

Legislatures otherwise provide, the English language shall be an official language and may be used in the State Legislative Assemblies and for all other official purposes in the State, whether Federal or State purposes, including correspondence with Federal Ministries and Department". Pada bulan Disember 1963, kerajaan negeri Sabah telah membangkitkan isu mengenai surat-surat dari kerajaan persekutuan kepada Sabah yang ditulis dalam bahasa Melayu dan ia menimbulkan rasa kurang senang Sabah:

The State Government points out that Malay of the type used in official communications here is not in use generally in Sabah. There is, therefore, a serious danger that contents of letters in Malay may be misunderstood and consequently action on them would be delayed while translations are being made. In view of this it is requested that Ministries and Departments in their portfolios should correspond for the time being in English with the State Governments of Sabah and Sarawak. It should, however, be noted that the use of Malay is not precluded under the Malaysia Agreement, although for the time being in the interests of Federal-State relationship it is necessary that correspondence should be only in English".³

Isu ini kemudiannya menjadi 'besar' apabila disiarkan dalam akhbar yang antara lain menyatakan bahawa surat-surat dalam bahasa Melayu yang dihantar kepada kerajaan Sabah telah menimbulkan rasa kurang senang mereka. Ini kerana situasi di Sabah bukan sahaja berbeza dengan Semenanjung malah Sarawak. Jumlah masyarakat Melayu adalah kecil dan keadaan ini menyebabkan penggunaan bahasa Melayu adalah terhad. Berdasarkan keadaan ini, maka kerajaan Sabah menyatakan bahawa bahasa Inggeris akan menjadi bahasa yang akan digunakan dalam urusan resmi.⁴

Kewujudan perkara-perkara yang termaktub dalam Perlembagaan Persekutuan sebagaimana yang dinyatakan diatas tidaklah suatu proses yang mudah, sebaliknya melalui proses sejarah yang tersendiri. Perkara-perkara inilah yang antara lain akan menjadi aspek utama kertas kerja ini.

Proses Pembentukan Perlembagaan Malaysia: Kes Sabah dan Sarawak

Tempoh antara 1957 hingga 1963 merupakan tempoh genting dan dramatik dalam konteks kemerdekaan Tanah Melayu serta penubuhan Malaysia. Malah jika diteliti secara mendalam mengenai hasrat menubuhkan Malaysia, maka ia hanya bermula pada 1961 dan ini bermakna, kewujudan Malaysia secara relatifnya dilaksanakan dalam tempoh yang singkat. Dalam tempoh kira-kira kurang dari tiga tahun, perancangan mengenai Malaysia berjaya dilaksanakan.

Perkembangan dalam era 1960-an melihat British telah merancang masa depan membabitkan wilayah-wilayah yang dikuasainya iaitu Singapura, Brunei, Borneo Utara dan Sarawak. Pembabitan wilayah Borneo dengan perancangan British mempunyai kaitan langsung dengan usaha Tanah Melayu untuk mewujudkan Malaysia yang juga membabitkan Singapura. Perdana Menteri Tanah Melayu, Tunku Abdul Rahman secara terang-terangan mengatakan bahawa Singapura akan dimasukkan ke dalam perancangan Malaysia dengan syarat wilayah Borneo

dibawa bersama. Dalam masa yang sama, disebalik minat Tanah Melayu terhadap Malaysia serta hasrat dan keinginan British, satu realiti yang diakui oleh British terutama di Colonial Office pada dasarnya bersetuju bahawa masa depan wilayah Borneo bergantung kepada perkaitannya dengan sebuah persekutuan yang besar. Selain itu, gabungan antara wilayah Borneo dengan Singapura dan Tanah Melayu juga tidak akan berjalan secara 'straight forward' kerana perbezaan-perbezaan yang wujud dalam kadar pembangunan mahupun perbezaan-perbezaan sosial dan ekonomi yang ketara antara wilayah-wilayah tersebut hingga menyebabkan satu usaha dan perancangan yang teliti perlu dilakukan bagi memastikan perbezaan-perbezaan ini tidak menjadi satu halangan.⁵

Ketika pegawai-pegawai di Colonial Office bercakap dan menyebut mengenai pemerintahan sendiri terhadap Sabah dan Sarawak, pegawai-pegawai British di Sabah dan Sarawak pula mempunyai pandangan yang berbeza dimana berdasarkan pandangan dan pengalaman, mereka menyatakan bahawa penduduk masih tidak bersedia terhadap perubahan politik. Malahan mereka mengatakan bahawa Sabah dan Sarawak masih memerlukan kira-kira 15 hingga 20 tahun sebelum perubahan dapat dilakukan. Kedua-dua wilayah juga masih berharap untuk kekal sebagai Crown Colonies dan dalam masa yang sama akan membangunkan politik secara beransur-ansur. Wilayah-wilayah di Borneo dirasakan sebagai wilayah yang 'vulnerable' terutama ancaman dari China, Indonesia dan Filipina. "If the British moved out, it was likely that both North Borneo and Sarawak would not survive as viable states on their own and the political vacuum would inevitably invite intervention for these neighbouring powers".⁶

Pada 27 Mei 1961, Tunku Abdul Rahman telah membuat satu ucapan penting dalam satu majlis makan tengah hari kepada Persatuan Wartawan-wartawan Luar Negeri di Asia Tenggara di Hotel Adelphi, Singapura. Dalam ucapan tersebut, Tunku mencadangkan supaya Tanah Melayu digabungkan dengan Singapura, Brunei, Sabah dan Sarawak sebagai sebuah persekutuan yang dinamakan Malaysia.⁷ Penyertaan ketiga-tiga wilayah tersebut ke dalam Persekutuan Malaysia akan mewujudkan sebuah kerajaan pusat yang kuat dan wilayah-wilayah itu pula dapat mencapai kemerdekaan. Ucapan ini disifatkan sebagai titik permulaan yang sangat penting kepada pembentukan Malaysia. Tunku berpandangan, Tanah Melayu yang telah merdeka tidak sewajarnya bersendirian dan terasing. Jalinan kerjasama dan persefahaman dengan negara-negara serumpun seperti Singapura dan negeri-negeri wilayah Borneo perlu diwujudkan dalam sebuah gagasan, demi kestabilan politik dan ekonomi. Pada masa yang sama, ikatan itu mampu menjadi benteng yang berkesan untuk membanteras ancaman komunis.⁸ Ucapan Tunku, "Tanah Melayu sebagai sebuah negara sedar bahawa ia tidak dapat berdiri seorang diri dan berasingan. Lambat laun ia patut mengadakan persefahaman dengan Britain dan rakyat di wilayah-wilayah Singapura, Borneo Utara, Sarawak dan Brunei. Adalah terlalu awal untuk saya menyatakan bagaimana persefahaman yang lebih rapat ini dapat diusahakan, tetapi tidak dapat dielak lagi kita patut melihat ke hadapan terhadap matlamat ini dan sebuah rancangan yang mana wilayah-wilayah ini dapat dibawakan dalam kerjasama politik dan ekonomi".⁹

Ucapan Tunku telah disambut baik oleh kerajaan British dan Perdana Menteri Britain, Harold Macmillan mengalu-alukan cadangan itu. Semasa menjawab soalan di Parlimen British pada 20 Jun 1961, beliau menyifatkan cadangan Tunku itu sebagai satu cadangan yang membina. Malahan, Macmillan telah menjemput Tunku menghadiri satu persidangan di London pada 20

hingga 23 September 1961 untuk merundingkannya dengan lebih lanjut. Sementara itu, satu rundingan juga diadakan di Singapura antara Gabenor Sarawak (Sir Alexander Waddell), Gabenor Sabah (Sir William Goode) dan Pesuruhjaya British di Brunei (D.C. White) dengan Pesuruhjaya Tinggi British di Asia Tenggara, Lord Selkirk bagi membincangkan cadangan itu. Lord Selkirk kemudiannya bertolak ke London pada bulan Julai 1961 untuk melaporan perbincangan itu kepada kerajaan British.

Dalam masa yang sama, ucapan Tunku mengenai cadangan Malaysia ini telah menimbulkan sensasi tersendiri di Borneo dan ia mula melahirkan pandangan-pandangan mengenai masa depan Borneo terutama dalam kemungkinan bergabung dengan Tanah Melayu. Dengan tiadanya pilihanraya, segala pandangan mengenai hal ini datang daripada anggota-anggota dalam Majlis Executive and Legislative serta pemimpin-pemimpin masyarakat, dan reaksi pada tahap awal dilihat bersifat negatif. Malah pandangan dari pegawai-pegawai British sama ada di Sarawak dan North Borneo sendiri kurang meyakini mengenai cadangan gabungan dan mengatakan bahawa wilayah-wilayah ini “not quite ready for such a major political initiative”.¹⁰ Malahan Gabenor Sarawak dan North Borneo, William Goode dan Alex Waddell dilihat merupakan penentang utama dalam usaha gabungan Malaysia ini serta mencadangkan agar Sarawak dan North Borneo perlu terlebih dahulu untuk menyiapkan diri sebelum memandang kepada Tanah Melayu dan Singapura yang dilihat jauh ke hadapan dari berbagai sudut. Berdasarkan keadaan ini, North Borneo dan Sarawak dilihat masih tidak bersedia dari sudut politik bagi melalui proses perundingan yang sangat komplikated tersebut.

Cadangan penubuhan Malaysia telah menjadi isu yang diperkatakan oleh berbagai pertubuhan politik yang sedia ada di Sarawak seperti Sarawak United People’s Party (SUPP) yang telah ditubuhkan pada bulan Jun 1959 dan Parti Negara Sarawak (PANAS) yang ditubuhkan pada bulan April 1960 dan dipimpin oleh Datu Bandar Abang Haji Mustapha. PANAS misalnya merasakan bahawa gabungan dengan Tanah Melayu merupakan perkembangan penting kepada orang Melayu di Sarawak, namun menegaskan bahawa wilayah-wilayah di Borneo adalah wajar untuk bergabung sebagai satu entiti dan bukannya tiga entiti yang terpisah dan konsep Malaysia boleh dilaksanakan selepas wilayah-wilayah di Borneo mencapai kerajaan sendiri serta membentuk Persekutuan Borneo.¹¹ Meskipun demikian, PANAS dilihat lebih pro-Malaysia berbanding menentang cadangan ini. Di North Borneo pula, antara suara yang paling lantang menyuarakan pandangan mengenai Malaysia adalah Donald Stephens. Beliau merasakan bahawa North Borneo masih tidak bersedia untuk menyertai Malaysia dan menyertai Malaysia bermakna menukar status North Borneo daripada sebagai ‘koloni British’ kepada ‘koloni Tanah Melayu’. Suara-suara negative mengenai cadangan Malaysia terhasil kesan daripada sifat diversity atau kepelbagaian di Borneo sama ada dari sudut politik, masyarakat mahupun pembangunan ekonomi serta perbezaan-perbezaan antara wilayah-wilayah berkaitan dengan Tanah Melayu dan Singapura. Perbezaan serta sifat diversiti ini dibimbangi akan menyebabkan wilayah-wilayah berkaitan hanya akan tenggelam, ‘dimakan’ oleh Kuala Lumpur. Pemimpin North Borneo dan Sarawak merasakan gabungan yang dilakukan perlu untuk menepati kehendak dan keperluan mereka serta memastikan kepentingan North Borneo dan Sarawak tidak diketepikan. Suara-suara negative mengenai cadangan Malaysia masih terus kedengaran, termasuklah oleh Stephen Ningkan, pemimpin Sarawak National Party (SNAP).

Cadangan Malaysia juga melahirkan reaksi politik yang dramatic di North Borneo dan Sarawak apabila kepentingan-kepentingan kaum mula menjadi agenda utama kepada organisasi dan pertubuhan politik. Parti-parti berasaskan komunal menunjukkan tidak ada 'sifat penyatuan' dimana setiap parti terpisah berdasarkan garisan etnik, kelas dan komunal. Inteligensia Melayu di Sarawak yang merasa tidak sabar dengan pendekatan konservatif pemimpin PANAS mengambil langkah drastic apabila keluar dan menubuhkan Barisan Rakyat Jati Sarawak (BARJASA) yang menentang pandangan PANAS yang dilihat lebih pro-Malaysia yang disifatkan sebagai satu usaha untuk menjaga dan melindungi golongan kelas aristocrat konservatif dalam parti. Pada 10 April 1961, Sarawak National Party (SNAP) ditubuhkan yang merupakan sebuah parti yang majoritinya adalah orang Iban diikuti dengan Parti Pesaka Anak Sarawak (PESAKA) yang diwujudkan oleh kalangan serpihan daripada PANAS. Pada asasnya hampir kesemua parti mengambil keputusan yang sama, "opposed the Malaysia plan which they believed would perpetuate inter-ethnic inequalities in the Borneo Territories and would therefore be detrimental to the interests of the indigenous people".¹²

Tunku Abdul Rahman, dalam usaha memberi keyakinan kepada North Borneo dan Sarawak terhadap cadangan Malaysia telah melakukan lawatan pada Julai 1960. Walau bagaimanapun, usaha ini dikatakan tidak menepati kehendak North Borneo dan Sarawak kerana "he quite misjudged the temper of the Territories, spoke as if all non-Chinese in Borneo were Malays, and took an overbearing and uncompromising stance which alarmed opinion in North Borneo and Sarawak and may well have convinced both the Sultan and his people in Brunei that they should stay out of the Federation".¹³ Perkembangan-perkembangan ini dirasakan tidak akan membawa sebarang faedah dan keuntungan kepada cadangan Malaysia dan berikutan dari itu, pada bulan Oktober 1961, sewaktu berucap di Parlimen, Tunku telah menerima dan bersedia untuk memberikan kuasa istimewa kepada wilayah Borneo dalam hal ehwal immigrasi, kastam, Borneonisasi dan kawalan terhadap kepentingan rakyat.

(a) Malaysia Solidarity Consultative Committee (MSCC)

Perubahan terhadap sikap pegawai-pegawai British di North Borneo dan Sarawak mula terasa apabila Perdana Menteri British, Harold Macmillan telah memberikan 'endorsement' terhadap cadangan penubuhan Malaysia dalam House of Commons pada 20 Jun 1961. Pada tahap ini, cadangan kemasukan North Borneo dan Sarawak serta Brunei dilihat sebagai solusi jangka panjang yang terbaik. Selain itu, usaha-usaha untuk 'menjual' cadangan Malaysia juga giat dijalankan sama ada oleh Tanah Melayu mahupun oleh pihak British sendiri. Pada bulan Ogos 1961, kerajaan British telah menaja mesyuarat Commonwealth Parliamentary Association yang diadakan di Singapura dan ia antara lain dihadiri oleh ahli-ahli Malaysia Solidarity Consultative Committee (MSCC) yang terdiri dari wakil Tanah Melayu, Singapura, North Borneo, Sarawak dan Brunei dan membincangkan mengenai cadangan Malaysia. Menurut seorang sejarawan, "The MSCC was supposed to be a consultative body, but it was perhaps a measure of its true purpose when of the terms of reference included the fostering of activities to provide for and expedite the realization of Malaysia".¹⁴ MSCC telah mengadakan empat pertemuan iaitu di Singapura, Jesselton, Kuching dan Kuala Lumpur dan dalam pertemuan-pertemuan inilah, wakil-wakil dari Tanah Melayu mahupun Singapura menjawab segala pertanyaan mengenai cadangan Malaysia daripada wakil North Borneo, Sarawak dan Brunei. Wilayah-wilayah ini diyakini

bahawa cadangan Malaysia merupakan cadangan terbaik untuk wilayah-wilayah berkaitan terutama menyedari perkembangan politik semasa, pengaruh komunis yang semakin berkembang dan bagi menyelamatkan diri dari ancaman ini, gabungan sebagai satu negara merupakan langkah terbaik. Selain itu, Tunku juga menyatakan melalui MSCC bahawa Kuala Lumpur tidak berhasrat untuk ‘menjajah’ wilayah-wilayah di Borneo seperti tanggapan sesetengah pihak, atau untuk mengeksploitasi sumber-sumber wilayah tersebut. Sebaliknya, gabungan ini akan memperkuatkan mereka serta segala kepentingan penduduk akan dilindungi oleh perlembagaan. Pandangan serta perbincangan ini dilihat telah memberi kesan positif dan nada pemimpin North Borneo dan Sarawak terutamanya telah mula berbeza berbanding sebelumnya.

Segala usaha untuk ‘menjual’ dan member keyakinan kepada pemimpin North Borneo dan Sarawak mula menampakkan hasil yang memberangsangkan pada awal tahun 1962 apabila delegasi dari Borneo mula melihat cadangan Malaysia sebagai jalan terbaik. Delegasi Borneo dalam MSCC yakin bahawa perlembagaan yang akan diwujudkan bukan sahaja akan melindungi kepentingan penduduk asli tetapi juga keyakinan bahawa pembangunan ekonomi dan sosial akan dapat dilaksanakan dengan kadar yang lebih pantas di bawah Malaysia. Selain itu, perkembangan politik semasa juga tidak menyebelahi wilayah Borneo terutama North Borneo yang mula melihat sikap Filipina. Suara-suara Filipina untuk menuntut North Borneo kurang disenangi dan dalam keadaan ini, hanya satu pilihan yang ada iaitu menyertai Malaysia. Pada bulan Januari 1962, Sarawak telah mengeluarkan laporan mengenai kelebihan-kelebihan menyertai Malaysia. Berdasarkan laporan ini, “It would be very difficult and very expensive for Sarawak, with its small population to stand alone as an independent territory”.¹⁵

(b) Cobbold Commission

Ketika, sejarah kemerdekaan Tanah Melayu berkait rapat dengan kewujudan Suruhanjaya Reid yang bertanggung jawab membawa kepada kemerdekaan Tanah Melayu pada 1957 dimana syor-syor yang dilakukan oleh suruhanjaya inilah yang kemudiannya diserapkan kedalam Perlembagaan Persekutuan 1957, Suruhanjaya Cobbold pula bertanggung jawab terhadap kemasukan Sabah dan Sarawak ke dalam Malaysia pada 1963. Ia dipimpin oleh Lord Cobbold serta 5 anggota yang lain iaitu Sir Anthony Abell dan Sir David Watherston yang dipilih oleh kerajaan United Kingdom dan Dato’ Wong Pow Nee serta Muhammad Ghazali Shafie yang dilantik oleh Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu. Tugas-tugas kewajipan suruhanjaya ini adalah,

Dengan memandang kepada perihal Kerajaan United Kingdom dan Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu telah bersetuju mengatakan bahawa memasokkan Borneo Utara [Sabah] dan Sarawak (bersama2 dengan lain2 negeri) ka-dalam Persekutuan Malaysia yang di-chadangkan itu ada-lah satu tujuan yang sangat elok untuk faedah ra’ayat negeri2 yang berkenaan-

- (a) Menyiasat buah2 fikiran ra’ayat Borneo Utara [Sabah] dan Sarawak berkenaan dengan hal ini; dan
- (b) Membuat shor2 sa-telah menimbangkan buah2 fikiran itu.¹⁶

Suruhanjaya Cobbold yang bebas ini diwujudkan kesan daripada perjanjian Anglo-Malayan yang dilakukan pada bulan November 1961. Dalam masa yang sama, penubuhan suruhanjaya ini diluar dari jangkaan Tunku yang dikatakan tidak menjangka bahawa suruhanjaya akan bertindak untuk mengetahui sama ada masyarakat di Borneo berminat untuk menyertai Malaysia. Menyedari bahawa suruhanjaya ini sangat penting, Tunku telah meletakkan dua wakil kerajaan Persekutuan Tanah Melayu yang dilihat mampu memenangi sebarang perbincangan dan tekanan mengenai Malaysia iaitu Dato Wong Pow Nee dan Ghazali Shafie. Malahan pemilihan Lord Cobbold sebagai pengerusi juga dilihat sebagai satu masalah. Meskipun kedudukan Lord Cobbold yang neutral kerana tidak mengetahui apa-apa mengenai Borneo selaku bekas gabenor Bank of England, namun ia mempunyai risiko kerana "...Lord Cobbold's inexperience and lack of knowledge was a major handicap for such an important enterprise".¹⁷ Salah satu fakta menarik mengenai Suruhanjaya Cobbold ini adalah tiadanya wakil dari Borneo.

Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, suruhanjaya berhadapan dengan berbagai tekanan dan suasana tegang membabitkan anggota-anggota suruhanjaya sendiri terutamanya wakil dari Persekutuan Tanah Melayu dengan pegawai-pegawai British di North Borneo dan Sarawak. Wakil dari Persekutuan Tanah Melayu merasakan bahawa pegawai-pegawai British telah member tekanan kepada masyarakat tempatan agar tidak menyertai Malaysia. Oleh kerana tidak ada satu bentuk perlembagaan yang jelas yang dikemukakan oleh suruhanjaya maka pegawai-pegawai British ini merasakan bahawa kedudukan orang tempatan akan terjejas dan keadaan ini menguntungkan Tanah Melayu. Suasana ini telah menimbulkan kemarahan Tunku sebagaimana yang dilaporkan dalam akhbar-akhbar yang mengancam tindakan pegawai-pegawai British tersebut.¹⁸

Dalam melihat laporan suruhanjaya, terlihat dua keadaan yang berbeza. Wakil-wakil British merasakan bahawa 'interim period' perlu dilakukan dalam tempoh antara tiga hingga tujuh tahun sebelum penyerahan dilakukan bagi mengelakkan berlakunya sebarang bentuk kejutan dalam perubahan politik yang begitu drastic. Dalam tempoh ini, disyorkan agar kerajaan persekutuan akan bertanggung jawab hanya terhadap hubungan luar, pertahanan dan hal-ehwal subversive dan keselamatan sementara kerajaan British akan terus bertanggung jawab dalam hal-ehwal kerajaan dan pentadbiran di North Borneo dan Sarawak.¹⁹ Keadaan ini menjelaskan bahawa pegawai-pegawai British akan terus kekal untuk menjadi pentadbir di North Borneo dan Sarawak termasuklah sebagai gabenor kedua-dua wilayah selepas pembentukan Malaysia. Pandangan ini sama sekali tidak diterima oleh Tunku yang menegaskan bahawa dengan adanya pegawai-pegawai British sebagai pentadbir utama di North Borneo dan Sarawak akan melemahkan penubuhan Malaysia yang hanya akan dilihat sebagai agenda colonial semata-mata dan ini akan membuka ruang kepada serangan berterusan pihak-pihak yang anti-Malaysia terutama pihak komunis.

Although the Commission pointed out that about twenty percent of the people of Sarawak and somewhat less in North Borneo were opposed to federation on any terms, unless preceded by independence and self-government, and that a further third of the populations would accept it only if sufficient safeguards were in place – the Tunku translated this, in a speech on 9 August, that 80 per cent had agreed to the concept of Malaysia.²⁰

(c) Inter-Governmental Committee (Lansdowne Committee)

Tahap ketiga dalam melihat sejarah penyertaan Sabah dan Sarawak ke dalam Malaysia adalah penubuhan IGC atau turut dikenali sebagai Landsdowne Committee. Sebaik sahaja Suruhanjaya Cobbold mengeluarkan laporannya pada bulan Julai 1962 dan mendapati bahawa 80% penduduk Sabah dan Sarawak bersetuju dengan cadangan Malaysia, satu pengumuman resmi telah dikeluarkan bahawa Persekutuan Malaysia akan ditubuhkan pada 31 Ogos 1963. Tarikh ini ditetapkan dengan syarat segala hal berkaitan dengan perlembagaan dan seumpamanya telah diselesaikan dan ini bermakna, usaha untuk menyiapkan segalanya hanya dapat dilakukan dalam tempoh yang singkat yakni kurang lebih setahun. Dalam menyiapkan tugas inilah IGC ditubuhkan yang dipengerusikan oleh Lord Lonsdowne selaku 'British Minister of State for Colonial Affairs' serta Tun Abdul Razak selaku timbalan pengerusi. Ahli-ahli lain terdiri daripada wakil dari kerajaan Sabah dan Sarawak. Antara lain, IGC perlu;

To consider the precise form in which the territories of North Borneo and Sarawak would take their places as constituent states of the new Federation and the form of necessary safeguards of their interests.²¹

Lebih penting lagi, pihak British bersetuju agar Perlembagaan Malaysia tidak memerlukan satu bentuk perlembagaan baru sebaliknya Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu yang sedia ada akan menjadi asas kepada perlembagaan Malaysia. Meskipun demikian, jangkamasa yang relative singkat menjadi permasalahan utama hingga segala kerja dilakukan dalam keadaan agak tergesa-gesa. Dalam keadaan inilah parti-parti politik di Sabah mengadakan pertemuan membincangkan mengenai kedudukan Sabah. Parti UNKO, USNO, Democratic and United Party (DUP) dan UNPMO telah merangka 14 perkara yang perlu dipatuhi sekiranya cadangan Malaysia diteruskan. Senarai ini kemudiannya menjadi 20 perkara yang menjadi asas dalam perbincangan membabitkan wakil-wakil Sabah dengan IGC. 20 perkara tersebut adalah:

1. Agama - Islam sebagai agama resmi Malaysia tetapi agama resmi sepatutnya tidak akan diadakan di Sabah dan segala perundangan mengenai agama Islam yang terkandung dalam Perlembagaan Tanah Melayu tidak harus digunakan di Sabah
2. Bahasa- Bahasa Melayu harus dijadikan Bahasa Kebangsaan Persekutuan, namun penggunaan bahasa Inggeris harus diteruskan untuk tempoh 10 tahun selepas Hari Malaysia.
3. Perlembagaan
4. Ketua Persekutuan – Ketua (Yang Di Pertuan Negeri) Sabah tidak layak untuk dipilih sebagai Ketua Persekutuan
5. Nama Persekutuan – Malaysia bukan Melayu Raya
6. Imgresen
7. Hak Menarik Diri – Hak untuk memisah atau menarik diri dari Persekutuan seharusnya tidak wujud.
8. Borneonisasi-Proses untuk melantik orang tempatan ke dalam perkhidmatan awam negeri Sabah perlu dilakukan secepat mungkin.

9. Pegawai-pegawai British-Pegawai-pegawai British digalakkan untuk meneruskan perkhidmatan mereka dalam perkhidmatan awam sehingga tempat mereka boleh digantikan oleh orang tempatan yang berkelayakan.
10. Kewarganegaraan
11. Cukai dan Kewangan – Sabah seharusnya mempunyai kuasa ke atas kewangan, tabung pembangunan dan cukai sendiri.
12. Kedudukan Istimewa Penduduk Asli-Pada prinsipnya bangsa asli Sabah seharusnya menikmati hak keistimewaan seperti yang diberikan kepada bangsa Melayu di Semenanjung, tetapi formula yang dipraktikkan di Semenanjung tidak semestinya diguna pakai oleh Sabah
13. Kerajaan Negeri- Ketua Menteri harus dipilih oleh ahli-ahli tidak rasmi Majlis Perundangan. Sabah seharusnya mempunyai sistem kementerian yang sesuai.
14. Tempoh Peralihan – Sepatutnya 7 tahun dan dalam masa ini kuasa perundangan mesti diberikan kepada Kerajaan Sabah mengikut perlembagaan dan tidak dipengaruhi oleh kerajaan Persekutuan
15. Pendidikan-Sistem pendidikan Sabah yang wujud harus diteruskan dan dengan itu harus diletakkan dibawah kawalan kerajaan negeri
16. Perlindungan Kepada Perlembagaan- Tidak ada sebarang pindaan, perubahan atau pembatalan dapat dilakukan oleh Kerajaan Pusat kepada perlindungan-perindungan yang diberikan khas kepada Sabah tanpa persetujuan kerajaan Sabah. Kuasa ini adalah hak mutlak penduduk negeri ini.
17. Perwakilan Dalam Parlimen – Ini sepatutnya bukan hanya bergantung kepada jumlah penduduk tetapi juga kepada keluasan dan keupayaannya, dan dalam mana-mana perkara ia sepatutnya tidak kurang dari jumlah perwakilan dari Singapura.
18. Nama Ketua Kerajaan Negeri-Yang DiPertuan Negeri
19. Nama Negeri-Sabah
20. Tanah, Hutan dan Kerajaan Tempatan dan lain-lain-Perkara dalam Perlembagaan Persekutuan mengenai kuasa Majlis Tanah Persekutuan tidak harus melibatkan Sabah seperti juga Majlis Kebangsaan Kerajaan Tempatan tidak harus melibatkan Sabah.

Berdasarkan 20 perkara, jelas menunjukkan bahawa satu perakuan diperlukan bahawa beberapa perkara yang menjadi keutamaan di Tanah Melayu seperti keistimewaan terhadap agama Islam sebagai agama resmi serta bidang pekerjaan dalam kerajaan yang memberi kelebihan kepada orang Melayu tidak diaplikasikan di Sabah dan Sarawak. Autonomi dalam bentuk kawalan imigresen, kawalan terhadap sumber kewangan untuk pembangunan, pendidikan serta kuasa legislatif merupakan antara hal-hal yang penting jika Sabah dan Sarawak menyertai Malaysia. Perkara-perkara inilah yang kemudiannya dimasukkan ke dalam Perlembagaan Persekutuan sebagaimana yang disebutkan diatas. Pada 12 September 1962, North Borneo Legislative Assembly telah meluluskan resolusi menyokong kemasukannya ke dalam Malaysia dengan syarat segala tuntutan sebagaimana yang disebutkan dalam 20 Perkara dipenuhi. Pada 26 September 1962 pula, Sarawak Council telah meluluskan resolusi yang sama dan sebagaimana Sabah, kepentingan rakyat Sarawak perlu dilindungi.

20 Perkara pernah menjadi isu dan kontroversi tersendiri pada 1997. Ia berlaku apabila Karpal Singh menghadapi masalah dengan pihak imigresen Sabah. Beliau tidak diberikan permit kerja

bagi menghadiri satu prosiding mahkamah di Kota Kinabalu pada 10 Jun 1997. Kehadiran Karpal adalah sebagai pegawai mahkamah dan Ketua Hakim Tun Mohd Eusoff Chin telah membri kebenaran bertulis untuk tujuan tersebut. Berikutan dari itu, Karpal Singh telah mempersoalkan kewajaran tersebut dan berkata bahawa undang-undang dan peraturan mengenai imigresen itu tidak patut wujud ketika negara sedang berusaha untuk menyegerakan integrasi nasional. Kenyataan Karpal membuka pintu kepada kenyataan-kenyataan lain oleh berbagai pihak, termasuklah ahli politik, menteri dan sebagainya. Timbalan Menteri di JPM, Nazri Aziz turut mengkritik keadaan tersebut, malah turut mengatakan bahawa peguam-peguam di Sabah dan Sarawak seolah-olah mempunyai perasaan rendah diri kerana mempertahankan peraturan berkenaan. Kenyataan ini telah menimbulkan rasa kurang senang ahli politik dan pemimpin di Sabah dan Sarawak yang mula member reaksi balas. Chong Kah Kiat yang ketika itu juga merupakan Menteri di JPM menjelaskan mengenai hal tersebut dan kaitannya dengan 20 Perkara yang menjadi landasan kepada peruntukan-peruntukan yang member kedudukan istimewa kepada Sabah dan Sarawak dalam Perlembagaan Persekutuan. Kenyataan ini disokong oleh Joseph Pairin Kitingan dan Osu Haji Sukam yang merupakan antara nama-nama besar dalam politik di Sabah. ‘Mereka mengingatkan agar Perjanjian 20 Perkara itu jangan diungkit-ungkit kerana ia boleh mencetuskan rasa tidak puas hati’.²² Sewaktu mengulas mengenai Perkara 20, Perdana Menteri, Mahathir Mohamad berkata bahawa orang Sabah dan Sarawak masih belum bersedia sepenuhnya untuk membuka pintu kepada peguam-peguam dari Semenanjung dan sewaktu berada di Sabah sempena sambutan Hari Kebangsaan ke-39, beliau turut menyatakan bahawa adalah terpulang kepada pihak berkuasa di Sabah dan Sarawak sama ada mereka mahu meminda peraturan-peraturan imigresen yang sedia ada tersebut.²³ Aziz Bari sewaktu menyentuh mengenai Perkara 20 mengatakan;

Perlu disebut bahawa bukan semua tuntutan yang terkandung dalam Perjanjian 20 Perkara itu kekal hingga ke hari ini. Soal agama umpamanya telahpun dimansuhkan. Sama seperti negeri-negeri lain Islam menjadi agama rasmi di Sabah dengan Yang di-Pertuan Agong sebagai ketuanya. Perkara seperti imigresen, meskipun masih dikekalkan di tangan pihak berkuasa Sabah [dan Sarawak], pada hakikatnya negeri tersebut tidak mempunyai kawalan sepenuhnya ke atas isu-isu mengenai imigresen. Yang jelas angkatan tentera dan polis – yang amat penting dalam penguatkuasaan undang-undang mengenainya – terletak di tangan Kerajaan Persekutuan.²⁴

Hal-hal berkaitan dengan agama, bahasa dan kedudukan bumiputera menjadi perkara pokok dalam persetujuan Sabah dan Sarawak menyertai Malaysia. Kesiediaan untuk melakukan amendement kepada Perlembagaan Tanah Melayu merupakan antara pra-syarat yang membolehkan Sabah dan Sarawak bersetuju termasuklah dalam hal-ehwal kewangan dan bantuan pembangunan. Meskipun demikian, perubahan tidak dilakukan terhadap Perkara 3 (1) Perlembagaan Persekutuan yang menyebut bahawa Islam akan kekal sebagai agama rasmi Malaysia. Konsesi diberikan kepada hal berkaitan dengan bahasa dan pendidikan. Ketika Tanah Melayu tetap mengekalkan keinginan untuk menjadikan Bahasa Melayu sebagai bahasa kebangsaan, bersetuju agar bahasa Inggeris akan digunakan di Sabah dan Sarawak dalam tempoh 10 tahun selepas kemasukan ke Malaysia (hingga 1973) sehingga Parlimen menukar perkara tersebut. Konsesi yang sama turut diberikan kepada pendidikan yang dilihat sebagai perkara di

bawah bidang kuasa negeri. Dalam sudut kewangan, dipersetujui bahawa Kerajaan Persekutuan akan berkuasa dalam bidang percukaian di Sabah dan Sarawak.

Pada bulan Disember 1962, IGC telah menyelesaikan laporannya dan kemudian telah dikeluarkan pada penghujung Februari 1963. Hasilnya merupakan satu bentuk kompromi membabitkan entity-entiti terbabit. Ketika Sabah dan Sarawak diberikan kuasa dalam bidang agama, pendidikan, bahasa dan wakil-wakil dalam Parlimen serta kelebihan dalam bidang imigrasi, keinginan untuk mengekalkan pentadbir-pentadbir British dalam tempoh yang lebih lama telah ditolak dan dalam tempoh sebulan selepas itu, segala perkara telah dimuktamadkan.

Kesimpulan

Penelitian terhadap asas-asas yang membawa kepada kemasukan Sabah dan Sarawak serta kedudukan Sabah dan Sarawak dalam Perlembagaan Malaysia sebagaimana yang disebutkan di bahagian awal merupakan satu proses yang sangat kompleks. Secara keseluruhannya, ia dilaksanakan dalam tempoh yang relative singkat, namun kompromi serta adanya Perlembagaan Tanah Melayu yang telah lengkap dan digunapakai sejak 1957 sebenarnya sedikit sebanyak memudahkan segala bentuk perancangan dan pelaksanaan Perlembagaan Malaysia. Akhirnya pada bulan September 1963, Sabah dan Sarawak serta Singapura menyertai Tanah Melayu untuk membentuk Malaysia dengan meninggalkan Brunei yang enggan menyertainya di saat akhir.

Selain itu, perkembangan-perkembangan yang berlaku selepas 1963 menunjukkan perkara-perkara yang telah dibincangkan ketika penubuhan Malaysia, termasuklah yang disebut 20 Perkara tidak sunyi dari menghadapi berbagai cabaran. Malahan, jika diperhatikan kepada laman-laman web mengenai hal ini, ia turut dinyatakan serta dibincangkan. Keadaan ini menunjukkan bahawa isu berkaitan dengan perkara ini masih terus diperkatakan oleh generasi selepas merdeka.

¹ *Perlembagaan Persekutuan (Pindaan hingga 10 Mei 2010)*, Kuala Lumpur: Penerbitan Akta (M) Sdn Bhd., t.t., hlm. 15.

² *Ibid.*, hlm. 166.

³ No Fail 26694, "Correspondence in Malay with the State Governments of Sabah and Sarawak", Jabatan Perdana Menteri, 6 Disember 1963)

⁴ No Fail 26694, "Malay in Sabah", *Malayan Times*, 18 Disember 1963)

⁵ Tan Tai Yong, *Creating 'Greater Malaysia': Decolonization and the Politics of Merger*, Singapore: ISEAS, 2008, hlm. 151.

⁶ *Ibid.*, hlm. 152.

⁷ Kementerian Perpaduan, Kebudayaan, Kesenian dan Warisan Malaysia, Buku Program Perayaan Hari Malaysia sempena Ulang Tahun Kemerdekaan Ke-51 Bertempat di Padang Merdeka, Kota Kinabalu, Sabah, 18, Oktober 2008, hlm. 16.

⁸ *Ibid.*

⁹ S. P. 379 Profesor Nik Anuar Nik Mahmud, *Perjuangan Mencapai Kemerdekaan dan Penubuhan Malaysia*, Mei 2005, hlm. 101.

¹⁰ Tan Tai Yong, *Creating 'Greater Malaysia': Decolonization and the Politics of Merger* hlm. 154.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 155.

¹² *Ibid.*, hlm. 156.

¹³ FCO 51/154, "The Origins and Formation of Malaysia", 10 July 1970 dlm. Anthony J. Stockwell (ed.), *Malaysia. British Documents on the End of Empire*, Series B, Vol. 8, London: Stationary Office, 2004, hlm. 600-601.

¹⁴ Tan Tai Yong, *Creating 'Greater Malaysia': Decolonization and the Politics of Merger*, hlm. 159.

¹⁵ Ibid., hlm. 161.

¹⁶ *Penyata Surohanjaya Penyiasat Borneo Utara dan Sarawak*, 1962, hlm. V.

¹⁷ Tan Tai Yong, *Creating 'Greater Malaysia': Decolonization and the Politics of Merger*, hlm. 162.

¹⁸ *Strait Times*, 11 March 1962.

¹⁹ CO 1030/1028, No 4, Memorandum by Anthony Abell and David Watherstone, 21 June 1962.

²⁰ Tan Tai Yong, *Creating 'Greater Malaysia': Decolonization and the Politics of Merger*, hlm. 166.

²¹ CO 1030/1045, Golds to Pickard, 29 October 1962.

²² Abdul Aziz Bari, *Perlembagaan Malaysia: Asas-Asas dan Masalah*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2008 (Cetakan 4), hlm. 109.

²³ Ibid., hlm. 110.

²⁴ Ibid., hlm. 111.