

POLITIK FEDERALISME DI MALAYSIA: PENGALAMAN SABAH

Mohammad Agus Yusoff

PENGENALAN

Sejarah perkembangan sistem kerajaan persekutuan di Malaysia berkait rapat dengan perluasan pengaruh British di Tanah Melayu. Sebelum sistem federalisme diperkenalkan, Tanah Melayu terlebih dahulu menerima sistem residen yang diperkenalkan oleh British pada tahun 1874, pertamanya ke atas negeri Perak dan seterusnya Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang. Akan tetapi sistem ini telah menimbulkan banyak masalah ketidakseragaman dari segi pentadbiran menyebabkan tahap perkembangan negeri-negeri tersebut menjadi tidak seimbang. Untuk mengatasi kelemahan sistem ini, British menguatkuasakan Perjanjian Persekutuan 1895 pada 1 Julai 1896, dengan menyatukan keempat-empat negeri tersebut di bawah satu pemerintahan pusat yang dikenali sebagai Negeri-Negeri Melayu Bersekutu (NMB).¹

Pada tahun 1909, kerajaan British telah memperluaskan pengaruhnya ke atas negeri-negeri Kedah, Perlis, Kelantan dan Terengganu melalui Perjanjian Bangkok, manakala Johor pula menerima seorang penasihat British pada tahun 1914. Kelima-lima negeri ini dikenali sebagai Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu (NMTB) kerana keengganan mereka untuk menyertai persekutuan oleh sebab bimbang akan kehilangan kuasa mereka kepada kerajaan British.²

Sungguhpun tahun 1895 merupakan tarikh bersejarah bagi perkembangan konsep federalisme di Malaysia, namun kelemahan sistem persekutuan ini telah membangkitkan tentangan daripada orang-orang Melayu yang merasakan kedudukan dan kepentingan mereka tergugat oleh sistem ini. Maka pada tahun 1946, kerajaan British telah memperkenalkan Malayan Union yang bertujuan untuk melicinkan dan menyeragamkan pentadbiran serta menyediakan penduduk Tanah Melayu ke arah pemerintahan sendiri. Walau bagaimanapun, Malayan Union mendapat tentangan hebat daripada orang-orang Melayu kerana ia memberi hak kerakyatan yang sama kepada orang bukan Melayu dan perlaksanaannya akan menghapuskan kedaulatan dan kuasa raja-raja Melayu.³

Akibat tentangan tersebut kerajaan British terpaksa menghapuskan Malayan Union dan menggantikannya dengan Persekutuan Tanah Melayu pada tahun 1948. Persekutuan Tanah Melayu terdiri dari sebuah kerajaan pusat yang kuat dan ia dianggotai oleh sembilan buah negeri Melayu dan dua buah negeri Selat iaitu Melaka dan Pulau Pinang. Berikutan penubuhan Persekutuan yang lebih menyeluruh ini, unsur-unsur federalisme mulai menyerap ke dalam sistem pentadbiran dan ia mula mencorakkan perhubungan antara kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri. Melalui

sistem federalisme inilah Tanah Melayu mencapai kemerdekaan pada 31 Ogos 1957 melalui perundingan yang menakjubkan dengan pihak British dan secara tolak ansur antara kaum. Bagi mengimbangi masalah politik perkauman yang wujud ketika itu, maka pada 16 September 1963, Tunku Abdul Rahman telah membawa masuk Sabah, Sarawak dan Singapura ke dalam Persekutuan Malaysia. Kemasukan dua buah negeri dari Kepulauan Borneo ini telah menarik minat beberapa sarjana untuk mengkaji perkembangan politik yang berlaku di kedua-dua negeri ini seterusnya.⁴

Kertas ini bertujuan untuk membincangkan bentuk hubungan antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri Sabah. Tempoh waktu yang diliputi adalah dari tahun 1963 hingga 1993. Bagi membincangkan tajuk yang sebegini luas, perbincangan akan dibahagikan kepada tiga bahagian yang utama. Pertama, konsep federalisme dan peruntukan-peruntukan perlembagaan yang termaktub dalam sebuah sistem persekutuan Malaysia dibincangkan. Kedua, kertas ini memfokuskan perbincangan kepada bentuk hubungan antara kerajaan pusat dengan kerajaan Sabah dalam tiga era pemerintahan yang berbeza, iaitu semasa zaman pemerintahan USNO, Berjaya dan PBS. Ketiga, kertas ini menilai bentuk hubungan kerajaan pusat dengan kerajaan Sabah berdasarkan konsep federalisme yang sepatutnya diamalkan oleh kedua-dua kerajaan.

KONSEP FEDERALISME

Konsep federalisme telah wujud sejak zaman kegemilangan bangsa Yunani pada abad ketiga belas lagi apabila negara-negara kota di sekitar Yunani bekerjasama mempertingkatkan keselamatan bersama bagi menghadapi serangan dari negara-negara musuh. Selepas itu, pada abad keenam belas konsep federalisme mula tersebar luas ke Eropah apabila Jean Bodin, seorang pemikir politik Perancis yang berpengaruh menegaskan bahawa sistem pemerintahan yang terbaik ialah sistem federalisme kerana ia menggalakkan penyatuan wilayah-wilayah kecil untuk menjadi sebuah negara yang kuat.⁵ Bodin menyatakan walaupun sistem ini memerlukan negara kota menyerahkan kedaulatan wilayah kepada pemerintahan pusat, ini tidak bermakna wilayah tersebut tidak akan mengekalkan identiti masing-masing. Sistem pemerintahan jenis ini menjadi lebih berpengaruh lagi apabila Amerika Syarikat yang mula bebas dari pengaruh British pada tahun 1776 memilih sistem ini untuk mentadbir negaranya yang luas itu. Sistem ini kemudiannya diikuti oleh Kanada (1867), Australia (1901) dan negara-negara lain seperti India (1950), Malaysia (1957) dan Nigeria (1960).

Apakah federalisme? Menurut Wheare (1967: 46), pemerintahan federalisme merupakan satu sistem kerajaan yang mengandungi kerajaan pusat dan kerajaan negeri yang masing-masing mempunyai bidang kuasa tersendiri yang bersifat sederajat (*co-equal*) dan bebas seperti yang ditetapkan oleh perlembagaan. Ia merupakan percantuman beberapa wilayah atau negeri yang bebas dan seterusnya membentuk negara bersekutu di bawah satu struktur perlembagaan yang dinamakan perlembagaan pusat. Sistem ini sangat menekankan kepada pembahagian kuasa

antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri sebagai asas paling utama dalam mentadbir negara. Di Malaysia, pembahagian kuasa antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri ini telah diperuntukkan dengan jelas dalam Bahagian Enam Perkara 73-95E dan Jadual Kesembilan Perlembagaan. Selain itu, khusus bagi negeri Sabah dan Sarawak, perlindungan tambahan telah diberikan kepada negeri ini seperti yang termaktub dalam Bahagian 12A (Perlindungan tambahan bagi negeri-negeri Sabah dan sarawak) Perlembagaan Persekutuan.

Ringkasnya, ciri-ciri asas negara yang mengamalkan sistem persekutuan adalah seperti berikut:

- i. Mempunyai dua bentuk kerajaan yang memerintah negara dan rakyat yang sama dan setiap kerajaan pula mempunyai satu daerah di mana mereka mempunyai kuasa dan kekuasaan yang diperolehi itu adalah terjamin.
- ii. Negara federalisme ini lahir atas keinginan negeri-negeri untuk bersatu di bawah satu perikatan. Setiap negeri yang bergabung boleh mengekalkan terus identiti kaum dan kewilayahan mereka. Ini secara tidak langsung dapat menyelesaikan konflik kepentingan berlandaskan perkauman dan kedaerahan.
- iii. Negeri-negeri yang membentuk persekutuan ini bersedia untuk mengorbankan kedaulatan mereka. Apabila sahaja persekutuan dibentuk, ia menjadi sebuah negara yang berdaulat.
- iv. Negara federalisme bukan terdiri dengan sendiri, tetapi adalah dibentuk. Disebabkan ia mempunyai dua kerajaan yang mempunyai bidang kuasa masing-masing, maka perlembagaan bertulis merupakan kunci penting dalam menggariskan sempadan kuasa antara kedua-duanya. Ini berujuan supaya masing-masing kerajaan tidak bertindak memonopli kuasa atau menindas antara satu sama lain. Sekiranya apa-apa perubahan ke atas perlembagaan hendak dibuat, maka ia mestilah dipinda terlebih dahulu dengan mendapat jumlah sokongan tertentu dari ahli Dewan. Tegasnya, keagungan perlembagaan perlulah dipertahankan jika sistem persekutuan mahu terus dikekalkan.

Di Malaysia, perhubungan antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri serta peruntukan kuasa seperti yang dimaktubkan oleh perlembagaan persekutuan adalah berat ke sebelah pusat. Namun demikian, pembahagian kuasa perundangan seperti yang termaktub dalam Jadual Kesembilan menunjukkan tiap-tiap kerajaan negeri adalah bebas mengikut kuasa perundangan dan pemerintahan masing-masing. Perkara-perkara yang penting seperti hal ehwal luar negeri, pertahanan, keselamatan dalam negeri dan pentadbiran keadilan, kewarganegaraan, perdagangan dan perindustrian adalah tertakluk dalam bidang kuasa kerajaan pusat, manakala hak kemajuan sumber alam seperti tanah, pertanian dan perhutanan terletak di bawah bidang kuasa kerajaan negeri. Kedua-dua kerajaan pusat dan negeri mempunyai

hak untuk meluluskan undang-undang ke atas perkara-perkara dalam senarai masing-masing. Walau bagaimanapun dalam sistem persekutuan di Malaysia seperti yang dinyatakan sebelum ini, sebahagian besar daripada kuasa itu adalah dipegang oleh kerajaan pusat dan bukan oleh kerajaan negeri.

Perkara 74 memperuntukkan bahawa Parlimen boleh membuat undang-undang mengenai mana-mana perkara yang disebutkan dalam Senarai Persekutuan atau Senarai Bersama atau sebagaimana yang selainnya diperuntukkan oleh perlembagaan. Menurut Perkara 75 pula, jika mana-mana undang-undang negeri adalah berlawanan dengan undang-undang persekutuan, maka undang-undang persekutuan hendaklah digunakan dan undang-undang negeri itu hendaklah terbatal setakatmana ia berlawanan dengan undang-undang persekutuan. Ini jelas menunjukkan bahawa kerajaan pusat adalah lebih kukuh berbanding dengan kerajaan negeri. Begitu juga dengan Perkara 76 yang memperuntukkan bahawa parlimen boleh membuat undang-undang mengenai apa-apa perkara yang disebutkan dalam senarai negeri jika ia melibatkan sebarang perjanjian antara persekutuan dan negeri lain atau keputusan sebarang badan antarabangsa yang dianggotai oleh persekutuan, atau jika berlaku persamaan undang-undang antara dua atau lebih negeri, atau jika diminta berbuat demikian oleh mana-mana negeri. Walau bagaimanapun pembahagian kuasa perundangan ini adalah agak berbeza sedikit pemakaiannya bagi negeri-negeri sabah dan Sarawak. Ini dapat dilihat dalam Perkara-Perkara 95B, 95C dan 95D Perlembagaan Persekutuan.

Dalam pembahagian kuasa pemerintahan, Perkara 93 memberi kuasa kepada kerajaan persekutuan untuk menjalankan siasatan (sama ada dengan suruhanjaya atau lain-lain), membuat tinjauan dan mengumpul serta menyiarkan apa-apa perangkaan yang difikirkan patut walaupun siasatan, tinjauan dan perangkaan-perangkaan itu adalah berhubung dengan sesuatu perkara negeri. Selain itu, Perkara 94 memperuntukkan bahawa kuasa pemerintah bagi persekutuan adalah meliputi kuasa untuk menjalankan penyelidikan, mengadakan dan menyelenggarakan stesen ujikaji, memberi nasihat serta bantuan teknik kepada kerajaan negeri. Dalam menjalankan kuasa pemerintahan persekutuan, seseorang pegawai yang diberi kuasa oleh kerajaan pusat di bawah Perkara 95 boleh memeriksa mana-mana jabatan atau kerja kerajaan negeri dengan tujuan hendak membuat suatu laporan mengenainya kepada kerajaan persekutuan. Walau bagaimanapun pemeriksaan hanya boleh dilakukan ke atas jabatan yang tidak secara eksklusifnya berada dalam kelayakan negeri. Selain itu, Perkara 81 memperuntukkan bahawa kuasa pemerintah tiap-tiap negeri hendaklah dijalankan supaya apa-apa undang-undang persekutuan yang dipakai bagi negeri itu dipatuhi dan supaya tidak menghalang kelincinan perjalanan kuasa pemerintahan persekutuan.

Dari segi peruntukan kewangan pula, bahagian VII Perlembagaan memperuntukkan sumber-sumber hasil yang terpenting kepada kerajaan pusat kecuali hasil tanah dan hutan.⁷ Kerajaan pusat juga adalah pihak yang mempunyai kuasa mengutip hampir kesemua cukai yang utama (Perkara 96). Begitu juga dengan hak negeri untuk membuat pinjaman kewangan dengan institusi luar adalah tidak

dibenarkan melainkan sama ada dengan kerajaan pusat atau bank-bank dalam negara yang dibenarkan oleh kerajaan pusat (Perkara 111 Perlembagaan Persekutuan). Bagaimanapun bagi negeri-negeri Sabah dan Sarawak, kuasa meminjam adalah tertakluk kepada peruntukan Perkara 112B yang menyatakan kedua-dua negeri tersebut boleh membuat pinjaman sekiranya Bank Negara meluluskan peminjaman tersebut.

Sekiranya peruntukan kewangan dari kerajaan pusat tidak mencukupi, maka pihak berkuasa negeri boleh meminta peruntukan tambahan. Kerajaan pusat pula hendaklah mempertimbangkan permohonan ini dan meluluskan pemberian geran tambahan sekiranya difikirkan wajar. Ini boleh dilakukan di bawah peruntukan Perkara 109(3), (5) dan (6) Perlembagaan Persekutuan. Dilihat dari segi kuasa kewangan ini, maka jelaslah bahawa kerajaan pusat mempunyai kuasa kewangan yang besar dan keadaan inilah yang menjadikan pergantungan kerajaan negeri kepada kerajaan pusat begitu besar dan tinggi sekali.

Memandangkan pembahagian kewangan adalah lebih kepada kerajaan Persekutuan, maka berkemungkinan sekali senjata ini digunakan oleh kerajaan pusat untuk menakut-nakutkan kerajaan negeri supaya tidak membantah kerajaan pusat dan mengikut sahaja polisi persekutuan yang tidak boleh diketepikan sama sekali. Pergantungan kewangan negeri sebagaimana yang diterangkan menyebabkan amat sukar bagi sesebuah negeri yang kerajaannya dikawal oleh sebuah parti pembangkang yang berlainan dari parti pemerintah di peringkat pusat mendapat kerjasama dan peruntukan kewangan sewajarnya dari parti yang memerintah di peringkat pusat. Hal ini dapat dilihat setelah membincangkan pengalaman Sabah dalam konteks politik federalisme di Malaysia.

HUBUNGAN KERAJAAN PUSAT DENGAN KERAJAAN SABAH

Di dalam sejarah politik negara, hanya dua negeri sahaja yang telah berjaya dikuasai oleh parti pembangkang iaitu negeri Kelantan di bawah PAS pada tahun-tahun (1959-1978 dan 1990 hingga kini) dan Sabah di bawah PBS pada tahun-tahun 1985 hingga kini. Keadaan ini mengakibatkan perhubungan di antara kerajaan pusat dan negeri menjadi tidak rapat. Seperti yang telah dijelaskan, kertas ini akan hanya menumpukan perbincangan kepada bentuk hubungan di antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri Sabah sahaja.

Sebagai latar belakang, perlu dijelaskan di sini bahawa Sabah bersama-sama dengan Sarawak dan Singapura menyertai Persekutuan Malaysia pada 16 September 1963. Pada awalnya kemasukan Sabah ke dalam Persekutuan Malaysia menerima tentangan dari parti UNKO yang mewakili kaum Kadazan. Walau bagaimanapun menjelang November 1961, pemimpin UNKO mula bersifat positif terhadap gagasan Malaysia. Perubahan sikap UNKO ini adalah disebabkan oleh beberapa faktor. Antaranya ialah Donald Stephens dan tujuh ahli jawatankuasa partinya yang melawat Tanah Melayu mengkagumi pembangunan pesat yang berlaku di Semenanjung. Ganie Gilong yang turut menyerati rombongan tersebut menyatakan

“Gagasan Malaysia bukanlah bermakna orang Melayu akan menguasai semua jawatan-jawatan penting, sebaliknya bumiputera Sabah juga akan menikmati keistimewaan sebagaimana bumiputera di Semenanjung. Dengan demikian taraf ekonomi, pendidikan dan taraf hidup bumiputera keseluruhannya akan dapat ditingkatkan” (Jalil Haji Din 1978: 6-7). Selain itu, perkembangan-perkembangan politik semasa yang berlaku seperti pemberontakan Brunei pada bulan Disember 1962, tuntutan Filipina secara rasmi ke atas Sabah pada 22 Jun 1962 dan konfrantasi dengan Indonesia telah menyebabkan UNKO berubah sikap menyokong pembentukan Gagasan Malaysia (Mohammad Agus 1992: 31).

Selain UNKO, sebuah lagi parti terawal yang ditubuhkan di Sabah ialah USNO yang ditubuhkan pada 23 Disember 1961.⁸ Berbeza dengan UNKO, sejak dari awal lagi USNO menyatakan sokongannya kepada pembentukan Gagasan Malaysia dan segala dasar-dasar pentadbiran yang ditentukan oleh kerajaan pusat. Mengikut Milne dan Ratnam (1974: 129-130):

“As a Muslim-based party, not only was USNO [...] spontaneously inclined to welcome the incorporation of Sabah into a large unit where the Malay (Muslim) group would enjoy political pre-eminence, but its leaders were also aware that by joining Malaysia, their own positions and that of Muslim communities in Sabah would be elevated because they would now become identified with the group which wielded power at the national level.”

Disebabkan parti USNO lebih mudah menerima polisi-polisi kerajaan pusat, maka USNO mendapat sokongan Kuala Lumpur untuk memerintah Sabah. Dengan menyokong nilai-nilai Islam dan bahasa Kebangsaan, USNO bukan sahaja dapat mengeratkan hubungannya dengan kerajaan pusat, malahan juga dapat membuktikan kemampuannya untuk menarik sokongan rakyat Sabah. Selain mendapat sokongan orang-orang Islam, USNO juga disokong oleh orang-orang Cina. Sebab itulah sebahagian besar sumber kewangan parti USNO adalah dibiayai oleh orang-orang Cina yang kaya melalui Sabah Chinese Association (SCA) (Mohamad Agus 1992: 34-35).

Apabila Singapura meninggalkan Malaysia pada 9 Ogos 1965, UPKO yang dipimpin oleh Datuk Stephens telah menimbulkan persoalan mengenai pemeriksaan semula hubungan antara Sabah dengan Kuala Lumpur.⁹ Kerajaan pusat yang bimbang bahawa Datuk Stephens membayangkan Sabah akan berpisah dengan Malaysia telah bertindak tegas terhadap usulnya. Sejak itu hubungan kerajaan Sabah dengan kerajaan pusat menjadi bertambah renggang dan tegang. Masing-masing pihak sudah tidak boleh berkerjasama lagi. Sebagai tindak balas kepada tindakan Stephens ini, Tunku mengeluarkan amaran dan akibatnya Stephens meletakkan jawatan dalam kabinet Persekutuan.

Hubungan tegang antara kerajaan Persekutuan dengan kerajaan Sabah ini

berjalan sehinggalah kepada pilihanraya negeri pada April 1967. Dalam pilihanraya tersebut, USNO memenangi empat belas kerusi manakala UPKO pula memenangi dua belas kerusi. Lima buah kerusi dimenangi oleh SCA dan satu oleh calon pembangkang Cina. Akibat kekalahan ini, UPKO membubarkan partinya dan menggalakkan ahli-ahlinya menyertai USNO. Dengan pembubaran UPKO ini, maka USNO kekal sebagai parti tunggal kaum bumiputera di Sabah yang mendapat sokongan dan kerjasama yang baik dari kerajaan pusat.

Di awal zaman permerintahannya, iaitu dalam tempoh 1967 hingga 1970, USNO mempunyai hubungan yang baik dengan kerajaan pusat. Namun begitu, tempoh tiga tahun berikutnya (1971-1974) menunjukkan bentuk hubungan yang porak-peranda antara kerajaan negeri dengan kerajaan pusat. Ini kerana Tun Mustapha tidak mematuhi beberapa kehendak kerajaan pusat, sebaliknya mula membina empayar dan kekuatan partinya dengan memilih begitu cermat individu-individu yang layak memegang jawatan kabinet demi untuk mengurangkan cabaran ke atas kedudukan beliau.

Sekitar hujung tahun 1974 dan awal 1975, Tun Mustapha menghadapi kesulitan. Kejatuhan harga balak dan pemborosannya yang terlalu besar menyebabkan beliau terpaksa meminta pinjaman dari Kuala Lumpur sejumlah RM10 juta kerana kerajaannya menghadapi kekurangan wang bagi melaksanakan beberapa projek pembangunan yang dirancang. Kenggananan kerajaan pusat untuk menunaikan permintaannya menyebabkan Tun Mustapha secara terang-terangan menunjukkan cemuan dan kebenciannya kepada Kuala Lumpur (Mohammad Agus 1992: 64).

Atas hubungannya yang mulai tidak begitu baik dengan kerajaan pusat, maka pada tahun 1975, Mustapha yang menjadi Ketua Menteri Sabah sejak tahun 1967 membangkitkan semula kemungkinan untuk Sabah berpisah dari Malaysia. Bagi merealisasikan hasratnya ini, maka pada 23 April 1975, Mustapha telah mengadakan persidangan jawatankuasa tertinggi USNO di mana beliau membentangkan kertas kerja bertajuk "Kedudukan Masa Depan Sabah dalam Malaysia" yang antara lain menegaskan tentang kemerosotan kuasa autonomi kerajaan Sabah berhadapan dengan kerajaan pusat. Turut dijemput menghadiri persidangan ini ialah bekas Perdana Menteri, Tunku Abdul Rahman dan Ketua Menteri Sarawak, Datuk Patinggi Abdul Rahman Yaakub. Beliau juga dikatakan telah membuat ramalan bahawa autonomi Sabah dalam Malaysia semakin berkurangan dari semasa ke semasa. Tun Mustapha juga menyesali akan kekayaan hasil bumi Sabah yang diperolehi oleh kerajaan pusat adalah melebihi dari apa yang didapati oleh Sabah. Lantaran itu beliau menimbulkan cadangan untuk mengeluarkan Sabah dari Malaysia.

Hubungan kerajaan pusat-negeri menjadi semakin buruk bila Tun Mustapha bertindak sendiri menjalankan dasar luarnya tanpa terlebih dahulu merujuk kepada kerajaan pusat. Ketegangan ini bertambah lagi bila Mustapha tidak menerima jawatan Menteri Pertahanan yang ditawarkan kepadanya, sebaliknya memberikan jawatan itu kepada Senator Dzulkifli Hamid. Beliau juga enggan menandatangani perjanjian minyak dan gas dengan Petronas. Sikap Mustapha yang jelas anti-Persekutuan menyebabkan kerajaan pusat bertindak menarik balik kuasa mengawal keselamatan

dalam negeri dan polis khas yang dikuasai beliau. Bagi melawan kuasa Mustapha yang sukar dicabar itu, kerajaan pusat telah menaja penubuhan sebuah parti baru di Sabah pada 12 Julai 1975 yang dikenali sebagai Parti Bersatu Rakyat Jelata Sabah (Berjaya).¹⁰ Dalam pilihanraya DUN pada 14 April 1976, parti ini yang baru beberapa bulan sahaja ditubuhkan telah memenangi dua puluh lapan kerusi dari empat puluh lapan kerusi yang dipertandingkan. USNO mendapat dua puluh kerusi dan kebanyakan kerusi yang dimenangi adalah di kawasan bumiputera Islam. Kesemua lapan calon SCA tewas dalam pilihanraya tersebut.

Selepas pilihanraya negeri 1976, Berjaya telah melantik Fuad Stephens sebagai Ketua Menteri dan Datuk Harris Salleh sebagai timbalannya. Namun demikian, tragedi yang menimpa Fuad Stephens, Peter Mojuntin, Salleh Sulong, Darius Binion, Chang Thian Vun dan enam orang lain dalam nahas kapalterbang di Sembulan, dekat Kota Kinabalu pada 6 Jun 1976 menyebabkan Harris Salleh mengambilalih tampuk pemerintahan. Harris telah memberi kebebasan bergerak, memberi perhatian kepada hak semua etnik, memberi kebebasan kepada orang Kadazan/Dusun untuk bergiat cergas dalam politik, dan tidak lupa juga untuk menjaga kepentingan orang Islam menyebabkan dasar terbukanya ini diterima rakyat sepenuhnya. Dasar ini kemudiannya telah membawa kejayaan kepada Berjaya dalam pilihanraya negeri pada tahun 1981 apabila Berjaya memenangi empat puluh empat kerusi daripada empat puluh lapan kerusi yang dipertandingkan. Perlu dijelaskan di sini bahawa dasar terbuka kerajaan Berjaya ini dalam melaksanakan dasar-dasar politik dan pembangunan sesuai dengan hasrat dan cita-cita kerajaan persekutuan menyebabkan pucuk pimpinan Berjaya menjadi kukuh dan dihormati ramai ahli UMNO dan Barisan Nasional di Kuala Lumpur.

Hubungan baik antara kerajaan Sabah dengan kerajaan pusat telah membolehkan kerajaan negeri pimpinan parti Berjaya membawa banyak pembangunan dan kemajuan kepada rakyat. Di antara projek-projek ekonomi yang telah dilancarkan ialah penubuhan Koperasi Pembangunan Desa, Koperasi Serbaguna Nelayan (Ko-Nelayan) dan Koperasi Serbaguna Rakyat Jelata Sabah (Kojasa). Selain itu, kerajaan pusat juga telah memberikan peruntukan pembangunan yang amat besar kepada kerajaan Sabah, misalnya peruntukan Rancangan Malaysia Ketiga sebanyak RM\$1.4 billion telah ditambah menjadi RM\$2 billion. Ini adalah kesan dari hubungan yang baik antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri Sabah.

Dasar pemerintahan Harris yang disukai rakyat di peringkat awal pemerintahannya telah bertukar menjadi sebaliknya di akhir pemerintahan beliau apabila beliau mengambil beberapa tindakan yang agak tidak demokratik. Antaranya ialah Harris menggunakan perkataan *pribumi* untuk mewakili keseluruhan kumpulan-kumpulan etnik di Sabah, mengIslamkan penduduk luar bandar daripada tidak beragama atau beragama Kristian kepada Islam, menghapuskan cuti *Good Friday*, dan menjadikan perayaan Pesta Menuai sebagai satu perayaan biasa sahaja serta menghapuskan taraf Tambunan sebagai sebuah daerah (Mohammad Agus 1992: 44). Selain itu, tindakan Harris menyerahkan Pulau Labuan kepada kerajaan pusat pada 16 April 1984 juga telah menimbulkan kemarahan rakyat yang melihat Harris

sebagai *pak turut* kepada Kuala Lumpur. Tindakan Harris yang mula bertindak keterlaluan dan terlalu tunduk kepada kehendak Kuala Lumpur ini menyebabkan rakyat menghukumnya dalam pilihanraya mengejut yang diadakan pada 18 April 1985. Dalam pilihanraya tersebut, Berjaya tewas kepada parti PBS yang baru lima puluh hari ditubuhkan.¹¹ Berjaya mendapat enam kerusi, USNO enam belas kerusi, PASOK satu kerusi dan PBS dua puluh lima kerusi. Presiden Berjaya, Harris Salleh tewas di Tenom kepada Kadoh Agundong, calon PBS yang tidak terkenal.

Kejayaan PBS merebut kekuasaan pemerintahan kerajaan Sabah dari Berjaya menandakan titik mulanya liku-liku hubungan yang tidak baik antara kerajaan pusat dengan kerajaan Sabah. Ini kerana sejak awal-awal lagi PBS telah menunjukkan tentangnya terhadap penyerahan Pulau Labuan kepada kerajaan Persekutuan. Di pihak kerajaan pusat pula, ia menunjukkan tanda-tanda awal Kuala Lumpur untuk tidak mengiktiraf kemenangan PBS. Ini boleh dilihat dari peristiwa rebutan kuasa di Istana Negeri Sabah oleh Mustapha dan parti Berjaya pada awal pagi 22 April 1985. Lanjutan dari peristiwa rebutan kuasa ini, dalam beberapa bulan pemerintahan PBS, isu utama yang diketengahkan oleh parti-parti pembangkang dan kerajaan persekutuan sendiri ialah bahawa PBS tidak layak untuk memerintah Sabah kerana tidak mempunyai ramai orang Islam atau Melayu menjadi ahlinya. Justeru itu bagi memperlihatkan sikap penentangan mereka, beberapa keganasan, pengeboman dan kebakaran telah dilakukan di serata negeri. Mengikut Firus (*Dewan Masyarakat*, April 1986: 36):

Keganasan ini telah mencetuskan 18 letupan, 14 kebakaran, 2 letupan beserta kebakaran dan 32 panggilan bom palsu. 5 butir bom tidak meletup dijumpai, 2 orang awam terbunuh, 10 orang cedera termasuk anggota polis dan 30 gudang musnah dalam kebakaran yang melibatkan kerugian dianggarkan RM6.3 juta. Seramai 1,260 orang telah ditahan kerana terlibat dalam tunjuk perasaan.

Keganasan ini bertujuan untuk mencetuskan ketegangan bagi membolehkan kerajaan pusat mengisytiharkan darurat di Sabah.

Desakan-desakan yang dibuat oleh parti Berjaya dan USNO agar kerajaan campuran diwujudkan di Sabah membawa kepada terbentuknya formula Sabah. Namun bantahan keras oleh Majlis Tertinggi PBS menyebabkan formula Sabah gagal. Ini adalah kerana PBS sedar bahawa formula Sabah adalah sebagai satu daripada usaha dan langkah kerajaan Persekutuan untuk melemahkan kerajaan negeri Sabah yang didominasi oleh golongan Kadazan/Kristian dan memperkuat semula kedudukan golongan Melayu/Islam dalam kerajaan negeri Sabah. Keengganan kerajaan PBS menerima formula Sabah menyebabkan USNO dan Berjaya menggunakan cara lain yang bertentangan dengan semangat demokrasi untuk menentang PBS seperti membuat perarakan dan berlakunya pengeboman. Akibat daripada taktik-taktik kotor mereka, maka akhirnya PBS telah membubarkan DUN

dan pilihanraya semula diadakan pada 5-6 Mei 1986. Di dalam pilihanraya tersebut, PBS telah mendapat kemenangan yang lebih besar iaitu tiga puluh lima kerusi, manakala parti lawannya USNO dua belas kerusi dan Berjaya satu kerusi.

Seperti yang telah dinyatakan, sejak PBS memerintah negeri Sabah, perhubungan kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri sabah tidaklah baik sepertimana semasa hubungan dengan USNO dan Berjaya. Hubungan ini kian renggang apabila hasrat PBS untuk menjadi anggota BN telah ditolak pada mulanya. Hanya pada saat-saat akhir menjelang pilihanraya umum pada 8 Ogos 1986 barulah PBS diterima menjadi anggota BN. Menurut pandangan para pemerhati politik, keengganan BN, khususnya UMNO mengiktiraf kepimpinan Kadazan/Kristian dalam kerajaan negeri Sabah merupakan faktor mengapa BN menolak permohonan PBS menjadi ahlinya. Ini telah menimbulkan rasa tidak puas hati pemimpin-pemimpin dari kaum Kadazan menyebabkan mereka sering mempertikaikan pelaksanaan 20 Perkara yang menjadi asas kepada kemasukan Sabah dalam Malaysia. Dr Jeffrey Kitingan, Pengerusi Institut Kajian Pembangunan Sabah (IDS) telah mendakwa kerajaan pusat mencabul perjanjian 20 Perkara dan menuduh Kuala Lumpur campurtangan dalam hal ehwal negeri Sabah (*Berita Harian*, 15 Disember 1986).

Penentangan ini adalah bersebab dari sikap pemimpin-pemimpin kerajaan pusat yang dianggap cuba menafikan hak-hak politik kaum Kadazan di Sabah. Sejak Sabah memasuki Malaysia, pemimpin-pemimpin kerajaan pusat sering campurtangan dalam hal ehwal politik negeri Sabah. Malah mereka cuba memastikan pemimpin-pemimpin pilihan mereka sahaja yang menguasai politik negeri Sabah dan dalam masa yang sama menyekat penguasaan politik kaum Kadazan/Kristian. Faktor inilah yang meranggalkan hubungan di antara Kota Kinabalu dan Kuala Lumpur sepanjang empat tahun pemerintahan PBS. Terdapat beberapa isu lain yang menyebabkan kerenggan perhubungan di antara kedua-dua kerajaan ini.

Pertamanya ialah sikap memihak kerajaan pusat kepada pemimpin-pemimpin USNO dan Berjaya yang dipercayai terlibat dalam kegiatan haram demonstrasi dan rusuhan pada tahun 1986. Tindakan USNO dan Berjaya ini dianggap oleh PBS sebagai suatu percubaan yang didalangi oleh kerajaan pusat untuk menafikan kemenangan PBS dalam pilihanraya yang telah dipilih secara sah oleh rakyat. Ini menimbulkan kemarahan kerajaan PBS dan kerajaan pusat. Kedua ialah tindakan kerajaan pusat mendakwa Pairin atas tuduhan menyalahgunakan kedudukannya sebagai Ketua Menteri untuk melakukan rasuah bagi faedah dirinya pada 11 September 1985, dengan meluluskan kontrak bernilai RM\$1.5 juta bagi pembinaan 12 unit rumah kedai dua tingkat di Tambunan kepada Rinkaya Sdn. Bhd. yang antara pengarah dan pemegang amanah syarikat itu adalah saudara-maranya.¹² Pairin di dakwa mengikut Seksyen 2(1) Akta Darurat (Kuasa-Kuasa Tertentu 1970) yang boleh dikenakan hukuman empat belas tahun penjara atau denda RM\$20,000 atau kedua-duanya sekali. Mengikut fakta kes, kontrak projek pembinaan Fasa II itu diberikan oleh Hariis Salleh kepada Ongkos Trading pada Oktober 1984. Tetapi apabila PBS mengambil alih kuasa daripada Berjaya, Pairin menarik balik kelulusan itu dan memberikan kontrak kepada Rinkaya Sdn. Bhd. Dalam kes ini Pairin, 52

tahun dibela oleh Peguam Diraja, Anthony Frank Bertam Scrivener sebagai peguam utama dengan dibantu oleh Datuk Chau Chin Tang, Douglas Primus dan James Tsai. Pendakwaraya pula diketuai oleh Azahar Mohamed dan Ng Aik Guan. Kes ini didengar oleh Hakim Dennis Ong Jiew Fook (*Berita Harian*, 11 Ogos 1992). Perbicaraan kes ini mendapat liputan media yang meluas dan ia berjalan dengan agak lama sekali. Akibat dari tindakan kerajaan pusat mendakwa Pairin ini, maka hubungan kerajaan pusat dengan kerajaan negeri menjadi lebih tegang lagi. Sesetengah pemerhati politik menganggap tindakan kerajaan pusat ini adalah disebabkan oleh perasaan marah kerajaan pusat kepada tindakan pairin yang bertindak membawa PBS keluar dari BN pada pilihanraya umum kelapan negara pada bulan Oktober 1990.

Ketiga ialah masalah pengendalian kemasukan pendatang haram oleh kerajaan pusat yang tidak menampakkan sebarang kesan positif. Kerajaan negeri berasa agak kecewa dengan tindakan kerajaan pusat yang dikatakan lambat bertindak dalam mengatasi masalah kebanjiran pendatang asing ini. Mengikut Perlembagaan Persekutuan, urusan imigresen adalah terletak di bawah bidang kuasa kerajaan pusat dan oleh itu kerajaan negeri tidak boleh bertindak bersendirian untuk mengatasi masalah ini kerana ia melibatkan hubungan dengan negara asing. Keempat, tindakan kerajaan pusat menangkap beberapa pemimpin penting PBS di bawah Akta Keselamatan Dalam Negeri (Internal Security Act atau ISA) pada sekitar Mei dan Jun 1990 juga merupakan punca renggangnya hubungan antara kerajaan pusat dengan negeri. Antara pemimpin-pemimpin yang ditahan ialah Banabas@Benedict Topin, 39 tahun (Setiausaha Kerja Persatuan Kebudayaan Kadazan/Dusun (KDCA) dan juga Pengerusi Sabah Air); Abdul Rahman Ahmad, 54 tahun (Penolong Penguasa Polis dari Ibupejabat Kontingen Polis Sabah); Dr Jeffrey Kitingan, 46 tahun (Pengarah Yayasan Sabah); Vincent Chung, 44 tahun (Pegawai Kanan Yayasan Sabah); Damit Undikai, Albinus Yudah@Juarie dan Ariffin Hamid. Mereka dituduh cuba membawa Sabah keluar dari Malaysia dengan membabitkan penggunaan tentera upahan dan penubuhan tentera sulit di negeri itu. Dalam usaha ini Mark Koding yang pernah menjadi Timbalan Ketua Menteri Sabah mengatakan:

"PBS government planned to turn Pulau Balambangan, north of Kudat as its training military base to take the state out of Malaysia" (Star, 26 Mei 1993).

Kesemua tindakan-tindakan yang dibuat oleh kerajaan pusat di atas telah menjarakkan lagi hubungan antara Kuala Lumpur dengan Kota Kinabalu. Keadaan dan senario politik seperti ini adalah amat tidak baik untuk sebuah sistem persekutuan kerana jika dibiarkan berlarutan, maka ia akan merugikan negara keseluruhannya. Dalam hal ini sepatutnya kekalutan yang timbul diselesaikan dengan masing-masing kerajaan kembali menghormati prinsip persekutuan sepertimana yang telah digariskan dalam Jadual Kesembilan Perlembagaan.

Harus disedari bahawa jika mengikut peruntukan perlembagaan, tindakan

kerajaan pusat menangkap pemimpin-pemimpin PBS di bawah ISA adalah sah kerana Perkara 149 Perlembagaan membenarkan. Begitu juga dengan mendakwa mana-mana pemimpin yang didapati melakukan rasuah, ia adalah sah di sisi undang-undang dan perlembagaan negara kerana sememangnya menjadi tanggungjawab moral mana-mana kerajaan yang memerintah untuk menghapuskan apa jua gejala rasuah. Persoalan yang timbul sekarang ialah adakah dakwaan rasuah ke atas Pairin dan tangkapan ISA ke atas pemimpin-pemimpin PBS itu dibuat dengan niat *bona fide* atau bertujuan dendam politik? Kemelut inilah yang perlu diperjelaskan.

Di pihak kerajaan Sabah pula, mereka membuat tuntutan yang keterlaluan terhadap kerajaan pusat seperti menuntut hasil minyak yang lebih, mendesak kerajaan pusat menyerahkan kembali Pulau Labuan dan menuduh orang bukan Sabah mendominasi Pentadbiran Awam Persekutuan (Federal Civil Service). Isu ini tidak perlu ditimbulkan oleh kerajaan negeri kerana ia telahpun diperuntukkan dengan jelas dalam perlembagaan. Dalam hal ini apa yang perlu bukanlah hak mana-mana negeri, tetapi setakat manakah prinsip persekutuan dan peruntukan perlembagaan yang telah sedia termaktub dipatuhi oleh kedua-dua pihak. Menyentuh tentang isu-isu ini, *Aliran* (1990, Jld. 10: 8, 24) dalam rencananya bertajuk "The Sabah State General Elections" mengatakan:

Many of the issues, including the question of re-acquiring Labuan, have now been included in the PBS manifesto for the 1990 election. If the PBS recent victory may be interpreted as popular support for the issues raised in the PBS manifesto, and insofar as the PBS government feels pressured to fulfil its promises, Federal State relations will continue to be strained, if not deteriorate.

Pada 16-17 Julai 1990 satu lagi pilihanraya DUN Sabah diadakan. Keputusannya menunjukkan PBS menang dengan majoriti yang begitu besar, iaitu tiga puluh enam kerusi manakala USNO mendapat dua belas kerusi. Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan rakyat Sabah memilih PBS untuk memerintah berbanding dengan USNO dan Berjaya yang dianggap sebagai *pak turut* kepada BN. Antara faktor-faktor tersebut ialah terdapat suatu perasaan di kalangan rakyat Sabah bahawa mereka dilayani dengan tidak adil oleh kerajaan pusat dari segi kewangan dan pembangunan yang seharusnya diberikan kepada negeri tersebut. Hal ini timbul kerana mengikut perlembagaan, khususnya bahagian tujuh peruntukan-peruntukan kewangan, soal kewangan adalah tanggungjawab kerajaan pusat kerana kuasa kerajaan negeri adalah amat terbatas sekali (lihat juga Perkara 109 dan Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan). Sebuah rencana berjudul "Sabah: Whither the State?" yang disiarkan dalam majalah *Aliran* (1990 Jld. 10: 2, 4) menyatakan:

For many Sabahans, they see the backwardness of their state to be the deliberate policy of the Federal Government

that is so intent on milking them dry and giving little in return by way of economic and social benefits.

Most Sabahans still remember the role played by the Federal Government in the PBS-BERJAYA tussle for power. The indifference of the Federal Government towards their legitimate complaints have led to a greater disillusionment with Kuala Lumpur than at any time in the past.

Atas sebab-sebab hubungan yang renggang antara kerajaan pusat dengan kerajaan Sabah, maka pada 16 Oktober 1990, semua akhbar tempatan telah menyiarkan berita tergempar mengenai penarikan PBS daripada BN pada saat-saat terakhir pilihanraya umum hendak diadakan. Mengulas tentang peristiwa ini, Preseiden PBS Datuk Pairin menyatakan bahawa keputusan PBS untuk menarik diri daripada BN telah dibuat setelah perbincangan dengan pemimpin-pemimpin PBS yang lain, manakala Perdana Menteri Mahatir Mohamad menyifatkan isu penarikan diri ini sebagai satu komplot dan strategi pihak pembangkang untuk menumbangkan kekuasaan BN di Sabah (*Star*, 16 Oktober 1990). Bagi menjawab tuduhan Dr Mahathir ini, Pairin mengatakan "PBS telah dipilih oleh rakyat daripada pelbagai suku kaum, bukannya seperti sesetengah parti politik yang disokong oleh kaum tertentu sahaja. Oleh itu pemimpin pusat tidak harus bersikap negatif kepada Sabah kerana tindakan PBS meninggalkan Barisan Nasional" (*Watan*, 27 November 1990).

Khusairie Talib (1991: 70) telah menjelaskan bahawa tindakan PBS keluar dari BN adalah kerana setelah lima tahun berada dalam BN "tidak banyak yang dilakukan oleh BN sebagai membalas kepercayaan yang diberikan oleh PBS. PBS ibarat *anak tiri* dalam BN, sementara kerajaan negeri Sabah ibarat *jajahan takluk* kerajaan Persekutuan. Oleh itu, tidak ada bezanya sama ada PBS berada di dalam ataupun di luar BN."

Satu perkara lagi yang memburukkan hubungan kedua-dua pihak ialah tindakan kerajaan pusat meminta kerajaan Sabah mengurangkan eksport balaknya, tetapi permintaan kerajaan pusat ini tidak dihiraukan oleh kerajaan Sabah. Ini kerana kerajaan Sabah sangat-sangat memerlukan hasil cukai dari eksport balak ini untuk pembangunan negerinya. Masalah sentimen anti-Persekutuan yang telah lama subur di hati sanubari rakyat Sabah juga merupakan punca yang menyebabkan wujudnya hubungan yang saling tidak percaya mempercayai antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri. Sentimen ini lahir akibat dari dakwaan ketidakadilan layanan kerajaan pusat terhadap Sabah yang disebarkan oleh ahli-ahli politik yang tidak bertanggungjawab bagi memancing undi. Dakwaan-dakwaan ini membawa kesan yang amat jelas di dalam perhubungan kerajaan pusat dan kerajaan negeri dan ia mungkin ditonjolkan sebagai suatu kaedah untuk mengaburi mata rakyat Sabah terhadap kegagalan kerajaan negeri untuk menyelesaikan masalah mereka. Dengan membawa sentimen ini, maka rakyat mungkin akan terpedaya dan tidak menyedari apa yang sebenarnya berlaku.

Selain itu, faktor lain yang turut mempengaruhi perhubungan di antara kerajaan negeri Sabah dengan kerajaan pusat ialah tuntutan PBS untuk membina sebuah universiti di Sabah, menambah peruntukan pembangunan, menjadikan Kudat sebagai zon perdagangan bebas dan dakwaan Perdana Menteri Dato' Seri Dr. Mahathir Mohammad terhadap kerajaan Sabah yang pernah memohon untuk mewujudkan TV Sabah bagi menyebarkan agama Kristian. Presiden PBS Pairin menolak dakwaan tersebut: "kita meminta siaran TV di negeri ini supaya rakyat pelbagai kaum yang tidak fasih bahasa Malaysia dapat mengikuti rancangan pembangunan kerajaan melalui bahasa suku kaum negeri ini."¹³ Ketika mengulas hal ini, Mahathir sewaktu berucap di Padang Perbandaran Kota Kinabalu pada 13 Oktober 1990 semasa lawatannya ke Sabah mengatakan kerajaan pusat terpaksa menolak permohonan kerajaan PBS kerana "ia adalah keterlaluan dan membahayakan konsep federalisme yang didokong oleh negara selama ini" (Mohammad Agus 1992: 49).

Keputusan kerajaan pusat untuk mengasingkan Ketua Menteri Sabah dan Menteri Besar Kelantan dari menghadiri mesyuarat di antara Menteri-Menteri Besar dan Ketua-Ketua Menteri dengan kerajaan pusat juga merupakan faktor yang menjarakkan lagi hubungan kerajaan pusat dengan kerajaan negeri. Ia menunjukkan sikap kerajaan pusat yang tidak mahu memberi sokongan, bantuan atau berkompromi dengan kerajaan negeri-negeri yang dibantu oleh parti pembangkang. Perlu diambil perhatian bahawa mesyuarat-mesyuarat ini adalah untuk membincangkan soal-soal mengenai pentadbiran negeri, polisi-polisi pembangunan dan program-program pembangunan. Peruntukan-peruntukan yang dibuat bagi program-program pembangunan yang dibincangkan dalam mesyuarat-mesyuarat ini datangnya daripada rakyat secara keseluruhannya dan bukannya datang dari penyokong-penyokong BN sahaja. Kerajaan-kerajaan negeri, seperti juga kerajaan pusat, mewakili semua rakyat dan bukannya pengundi-pengundi dan penyokong-penyokong BN sahaja. Selain itu, kedua-dua kerajaan negeri ini adalah kerajaan yang sah walaupun kini berada di bawah kuasa parti pembangkang. Oleh yang demikian keputusan kerajaan pusat untuk mengasingkan mereka dari mesyuarat-mesyuarat penting ini adalah tidak adil sama sekali. Dalam satu rencana bertajuk "Federalism: Excluding the Opposition", Chandra Muzaffar menulis:

By excluding Sabah and Kelantan, the Prime Minister has adopted a very partisan, sectarian attitude. He has placed the interests of his party, the Barisan Nasional, above the interests of the nation. Prime Minister Dr Mahathir should not be so petty and vindictive. He should display some maturity and prove to the nation that he is capable of accepting the realities of a federation.

Selepas pilihanraya umum negara pada Oktober 1990, hubungan kerajaan pusat dengan kerajaan negeri menjadi semakin runcing. Isu-isu yang dibincangkan

di atas menghantui hubungan dua kerajaan ini yang telah gagal untuk bekerjasama sejak dari awal pemerintahan PBS lagi sehinggalah PBS bertindak keluar dari BN. Isu-isu ini perlu diselesaikan dengan kadar yang segera dan masing-masing pihak mengambil langkah tersendiri untuk mengatasi masalah ini bagi mendapatkan sokongan rakyat.

Di pihak BN tindakan pertamanya ialah dengan memujuk Mustapha supaya membubarkan USNO dan memasuki UMNO. Dengan cara ini maka UMNO mengharapkan agar mereka dapat menguasai Sabah dalam pilihanraya yang akan datang. Hasil daripada beberapa siri rundingan, maka UMNO secara rasminya dibawa masuk ke Sabah pada 22 Februari 1991. Kemasukan UMNO ke Sabah ini adalah sebagai reaksi langsung dari tindakan PBS yang bertindak keluar daripada BN menjelang pilihanraya umum 1990. Dayang Mahani Tun Ahmad Raffae, ADUN Lumadan mengulas mengenai kemasukan UMNO ke Sabah menggantikan USNO ini sebagai berikut:

...kemasukan ahli USNO ke dalam UMNO boleh diibaratkan sebagai perpindahan dari kala kecil ke kapal besar yang tentunya mampu mengharungi gelora politik bermacam ragam di Sabah. Namun demikian dalam keadaan pesisir pantai Sabah yang unik, kapal besar tentulah sukar merapatinya dan oleh itu memerlukan perahu kecil bagi membawa anak-anak kapal ke daratan (Berita Harian, 25 Februari 1993).

Setelah kemasukan UMNO ke Sabah dan bagi menunjukkan kepada rakyat Sabah bahawa kerajaan pusat amat menitikberatkan kebajikan penduduk Sabah yang dikatakan tidak terbela di bawah PBS, maka pada 19 Mei 1993, Dr. Mahathir mengumumkan perlantikan Mustapha sebagai Menteri Hal Ehwal Sabah. Masalahnya perlantikan rasmi tidak boleh dibuat kerana mengikut Perkara 43(8) Perlembagaan Persekutuan, seseorang ADUN tidak boleh menjadi menteri kabinet. Sekiranya seseorang ADUN itu mahu juga dilantik menjadi menteri kabinet, maka ADUN tersebut mesti terlebih dahulu meletakkan jawatannya sebagai ADUN. Oleh itu bagi merealisasikan perlantikan ini, kerajaan pusat yang menguasai dua pertiga majoriti di parlimen pada 19 Julai 1993 membawa rang undang-undang pindaan berkaitan dengan perkara ini ke parlimen. Beberapa ahli politik negara telah memberikan pandangan dan komen masing-masing. Karim Ghani, Ketua Perhubungan UMNO Sabah mengatakan "tindakan kerajaan bukan bermotifkan politik, sebaliknya mempertingkatkan pembelaan ekonomi dan sosial penduduk di negeri itu." Pairin pula mengalu-alukan perlantikan ini dengan "berharap agar [Tun dapat] membawa lebih banyak projek pembangunan ke Sabah di samping dapat mengeratkan hubungan di antara kerajaan negeri dengan persekutuan" (*Berita Harian*, 21 Mei 1993).

Walaupun Pairin mengalu-alukan perlantikan ini, namun masih ada beberapa

persoalan yang perlu dijawab dalam konteks sistem politik Persekutuan ini. Apakah wajar perlantikan ini dibuat? Tidakkah dengan perlantikan ini akan menjadikan wujudnya perhatian khas kepada negeri Sabah dan bagaimana pula dengan negeri-negeri lain seperti Kelantan. Tidakkah ini akan bermakna wujudnya kerajaan dalam kerajaan dan kerja-kerja penyelarasan dari segi pentadbiran akan menjadi lebih sukar lagi jika dilihat dari sudut Persekutuan, ia seolah-olah menggambarkan kerajaan pusat masih lagi belum mengiktiraf pemerintahan PBS di Sabah? Adakah dengan perlantikan maka Sabah boleh maju? Bukankah sebelum ini pun Sabah sudah mempunyai kerjasama yang baik dengan kerajaan pusat kerana parti yang memerintah Sabah adalah komponen BN? Sepatutnya semua persoalan di atas diselesaikan dalam semangat politik persekutuan yang kuat supaya tidak berlaku hal-hal yang tidak diinginkan kepada negara. Oleh itu setelah rakyat membuat keputusan, maka sepatutnya kuasa antara kerajaan negeri dengan kerajaan pusat dibahagikan secara sama rata seperti yang telah ditetapkan oleh perlembagaan dan masing-masing pihak mesti mengikut prinsip Persekutuan ini.

Di pihak kerajaan negeri pula, mereka mengambil beberapa tindakan yang sama seperti yang diambil oleh kerajaan pusat. Tetapi nampaknya kesan ke atas tindakan yang diambil ini tidak juga membawa kebaikan kepada sistem politik persekutuan, malah semakin menambah parahkan lagi keadaan. Akibat dari hubungan pusat-negeri yang tidak rapat ini, maka kerajaan Sabah yang diketuai oleh Pairin mencadangkan supaya satu pungutan suara untuk mengetahui sokongan rakyat ke atas penubuhan Malaysia. Tindakan Pairin ini adalah sebagai reaksi ke atas cadangan Kuala Lumpur untuk mengkaji semula kuasa kerajaan negeri Sabah dan Sarawak selaras dengan peruntukan perjanjian dua puluh perkara yang telah dipersetujui semasa penubuhan Malaysia pada 16 September 1963. Pairin menjelaskan kepada wartawan di Bangunan Parlimen bahawa:

“... the agreement made at the formation of Malaysia in 1963, remained the absolute rights and privileges of Sabahans. The rights and privileges [of Sabahans] were determined [in 1963] and it is written into the law” (Star, 12 November 1992).

Tindakan yang dibuat oleh Pairin ini adalah sama seperti yang pernah dibuat oleh Donald Stephens pada tahun 1965 dan Tun Mustapha pada tahun 1975. Isu referendum dan usaha membawa Sabah keluar dari Malaysia ini merupakan isu lama yang sering menghantui hubungan kerajaan pusat dengan negeri sejak kemasukan Sabah ke dalam Persekutuan pada tahun 1963 lagi. Hal ini merupakan satu isu yang serius dan membahayakan kerana ia boleh menghancurkan kestabilan politik negara sekiranya dibiarkan tanpa kawalan yang sewajarnya. Mengikut Perlembagaan Persekutuan, Sabah telah menjadi salah satu anggota persekutuan mengikut Perkara 1 dan oleh itu tidak boleh keluar dari Persekutuan lagi.¹⁴ Lagipun mengikut perlembagaan, parlimen boleh dengan undang-undang memasukkan negeri-

negeri baru dalam Persekutuan dan mengubah mana-mana sempadan negeri tetapi dengan syarat mesti mendapat kelulusan DUN itu dan kelulusan Majlis Raja-Raja. Tidak terdapat peruntukan yang mengatakan bahawa sesuatu negeri itu boleh dengan senang keluar dari Persekutuan. Dalam hal ini, rencana pengarang *Berita Harian* (14 Oktober 1992) mengulas:

“Kita rasa langkah Pairin itu amat berbahaya kepada perpaduan rakyat Sabah dan Malaysia. Ia membakar sentimen rakyat, bukan sahaja di Sabah tetapi juga di Sarawak dan Semenanjung umumnya. Pairin tentunya menyedari tindakannya itu boleh mencetuskan kegelisahan di kalangan rakyat Sabah yang bukan sahaja majmuk di segi bangsa dan agama, malahan suku kaum. Dan beliau juga mungkin sedar tindakannya sehingga ini sudah meninggalkan banyak kesan negatif ke atas jiwa serta fikiran rakyat negeri lain, terutama di Semenanjung. Tidak keterlaluan jika kita katakan bahawa tindak tanduk Pairin dan kerajaan PBS sudah menimbulkan kebencian di kalangan orang ramai, terutama bagi kebanyakan kakitangan awam Semenanjung, termasuk guru yang berkhidmat di Sabah. Malangnya, dorongan untuk menyelamatkan masa depan politiknya mengatasi segala risiko yang mungkin dihadapi kelak.”

Isu mengadakan pungutan suara untuk mengetahui kedudukan Sabah dalam Malaysia seperti yang dibincangkan di atas merupakan satu perkara yang amat perlu dielakkan dalam sebuah sistem persekutuan. Mana-mana pihak tidak seharusnya mempolitikkan isu tersebut. Hairannya isu seperti ini hanya timbul apabila negeri Sabah berada di bawah kuasa pembangkang dan tidak semasa ia di bawah kerajaan BN. Di peringkat awal lagi kerajaan pusat tidak seharusnya menimbulkan hasratnya untuk menyemak semula kuasa kerajaan Sabah di bawah 20 perkara kerana ia telah dipersetujui sejak kemasukan Sabah dalam Persekutuan Malaysia lagi.

Manakala bagi pihak kerajaan Sabah pula, isu pungutan suara tidak perlu ditimbulkan kerana seperti juga tindakan kerajaan pusat yang ingin menyemak semula kandungan 20 perkara, ia jelas bertentangan dengan perlembagaan. Peruntukan-peruntukan seperti yang terdapat dalam bahagian Enam (perhubungan antara Persekutuan dengan Negeri-Negeri) dan Bahagian 12A (Perlindungan tambahan bagi Negeri-Negeri Sabah dan Sarawak) Perlembagaan Persekutuan hendaklah dihormati dan diikuti sepenuhnya. Hanya dengan cara inilah hubungan kerajaan pusat dengan kerajaan negeri yang dikuasai oleh mana-mana partipun harus didasarkan demi melicinkan lagi perjalanan politik negara.

KESIMPULAN

Perbincangan di atas telah menghuraikan dengan jelas tentang bentuk hubungan kerajaan pusat dengan kerajaan negeri Sabah. Masalah hubungan antara kerajaan negeri dengan kerajaan pusat ini timbul sejak awal kemasukan Sabah ke dalam Persekutuan lagi apabila ada usaha-usaha awal yang cuba dibuat oleh Donald Stephens pada tahun 1965, Tun Mustapha pada tahun 1975 dan Pairin pada tahun 1990an ini untuk membawa Sabah keluar dari Malaysia. Timbulnya perasaan dan semangat ini adalah kerana sikap tidak puas hati kerajaan negeri kepada layanan yang diberikan oleh kerajaan Persekutuan dalam membangunkan negeri mereka dan dalam menangani masalah politik yang berlaku di Sabah. Kerajaan negeri berpendapat autonomi Sabah semakin terhakis dari semasa ke semasa, manakala kerajaan pusat pula beranggapan kerajaan negeri sering menimbulkan isu-isu sensitif seperti menuntut untuk keluar dari Malaysia dan isu-isu perkauman yang panas yang boleh menggugat kestabilan politik negara. Landasan pertikaian ini perlu diperbetulkan agar ketegangan dalam hubungan pusat-negeri dapat diredakan demi untuk menjamin kewujudan sebuah negara persekutuan yang kukuh.

Perbincangan ini menunjukkan bagaimana kebanyakan dari punca yang menyebabkan berlakunya keretakan hubungan antara pusat-negeri ini adalah disebabkan oleh sikap tidak mengikut prinsip sebuah negara persekutuan seperti yang telah digariskan oleh Wheare (1968: 46) dan sikap tidak menghormati Perlembagaan Persekutuan yang mendasari sistem pemerintahan negara. Pelanggaran prinsip ini boleh dilihat apabila masing-masing pihak menganggap mereka lebih superior dengan bidang kuasa yang telah diperuntukkan dan tidak bersedia untuk bertolak ansur dan berkompromi antara satu sama lain. Akhirnya, kertas ini juga menunjukkan hubungan kerajaan pusat dengan kerajaan negeri akan menjadi baik sekiranya kerajaan negeri mengikut telunjuk dan citarasa Kuala Lumpur sebagaimana yang boleh dibuktikan di zaman pemerintahan Berjaya. Sebaliknya hubungan kerajaan pusat-negeri akan menjadi longgar dan tegang sekiranya kerajaan negeri dikuasai oleh parti yang tidak sehaluan dengan kehendak kerajaan pusat.

Dalam konteks kerajaan PBS sekarang, kelihatan bahawa perhubungan di antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri pada umumnya adalah tidak baik. Disebabkan oleh hubungan pusat-negeri yang tidak begitu baik, maka negeri Sabah juga tidak dapat mencapai pembangunan yang pesat kerana halangan peruntukan pembangunan daripada kerajaan pusat. Oleh itu untuk membangunkan negeri Sabah yang dikuasai oleh parti PBS ini, maka hubungan antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri haruslah sentiasa dijaga dengan baik. Langkah-langkah haruslah diambil oleh kedua-dua pihak supaya hubungan dapat diertatkan dan pembangunan untuk rakyat dapat dilaksanakan dengan jayanya.

NOTAHUJUNG

1 Untuk ketetapan lanjut tentang pembentukan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, lihat *Inter alia*, Chai Hon-Chan (1964); Cowan (1962); dan Swettenham (1948).

- 2 Ibid. Lihat juga Winstedt (1923).
- 3 Untuk perbincangan lanjut mengenai tentangan orang-orang Melayu terhadap Malayan Union, lihat Allen (1967); dan Stockwell (1979).
- 4 Lihat Milne and Ratnam (1974); Roff (1974); dan Ross-Larson (1976).
- 5 Wilayah-wilayah kecil ini dikenali dengan berbagai-bagai nama dan gelaran seperti *negeri* di Malaysia, Amerika Syarikat, India dan Australia; *wilayah* di Kanada dan Pakistan; *kanton* di Switzerland; dan *lands* di German.
- 6 Pembentukan negara Persekutuan Amerika Syarikat adalah bertujuan untuk mengagihkan tanggungjawab antara kerajaan pusat dan negeri dalam sebuah negara yang mempunyai lima puluh satu buah negeri dan setiap negeri pula mengandungi rakyat yang terdiri daripada pelbagai bangsa dan budaya. Selain itu, Persekutuan Amerika juga mempunyai 3,000 wilayah, 17,000 bandar, 18,000 daerah khas dan 35,000 daerah kecil. Bagi mengatasi masalah masyarakat yang berbilang bangsa, institusi sosial yang berbeza dan keadaan geografi yang luas tersebut, maka pembahagian kuasa yang dilaksanakan oleh sistem persekutuan adalah dikatakan terbaik sekali. Lihat Wildavsky (1967).
- 7 Senarai Negeri, Jadual Kesembilan memperuntukkan dengan jelas bahawa hasil-hasil tanah dan hutan adalah dalam bidang kuasa kerajaan negeri. Ini dinyatakan secara yang lebih terperinci lagi dalam Bahagian 6 Bab 4 Perlembagaan Persekutuan, khususnya pada Perkara 83-89.
- 8 USNO ditubuhkan oleh Datu Mustapha Datu Harun, seorang pembesar keturunan Bajau-Suluk yang disegani dan mendapat sokongan yang kuat dari orang-orang Islam di Sabah. Antara tokoh-tokoh yang terawal USNO ialah Tan Sri Said Keruak, Zakaria Gunn, Ahmad Mahmud, K.M. Edinin, Othman Haji Sidek, Parman Hassan Raji dan Abdul Malik Jangkat.
- 9 United Pasok Kadazan Organisation (UPKO) ditubuhkan pada Jun 1964 hasil gabungan dua parti iaitu UNKO dan UPMO.
- 10 Berjaya diasaskan oleh beberapa orang bekas pemimpin USNO yang tidak sehaluan dengan kepemimpinan Tun Mustapha hasil cadangan beberapa pemimpin kerajaan pusat yang tidak puas hati dengan bentuk hubungan Kuala Lumpur-Sabah di akhir-akhir pemerintahan Tun Mustapha. Antara tokoh pengasas Berjaya ialah Mohd Fuad Stephens yang telah meletak jawatan sebagai Yang di-Pertua Negeri Sabah, Harris Salleh, Ganie Gilong, Yeo Pao Tzu, Haji Ampong Puyon, James Ongkili, Pairin Kitingan dan Mohd Noor Mansur.
- 11 PBS ditubuhkan dengan beberapa tujuan. Mengikut Manifesto Pilihanraya PBS 1985, objektif utama penubuhan PBS ialah untuk menjunjung dan memastikan pengekaln proses dan praktik demokrasi berparlimen; menghormati maruah kemanusiaan; meningkatkan perasaan muhibah dan berusaha ke arah keamanan, kemajuan, keharmonian dan persefahaman demi memastikan proses interaksi yang tulin dan perpaduan semua bangsa; memelihara dan mempertahankan hak-hak dan kedudukan istimewa bumiputera tempatan; melindungi,

memelihara dan mengembangkan adat tradisi dan kebudayaan semua kaum di Sabah; memastikan dan memelihara kebebasan beragama; menjunjung tinggi prinsip-prinsip Rukunegara dengan penuh semangat dan bekerjasama dengan organisasi-organisasi politik dengan tujuan-tujuan ke arah pembentukan masyarakat yang adil, stabil, harmoni dan makmur.

12 Selain kes di atas, terdapat dua lagi tuduhan rasuah ke atas Pairin yang belum dibicarakan. Dua tuduhan tersebut ialah melakukan amalan rasuah dengan menggunakan kedudukannya untuk faedah dirinya dengan meluluskan kontrak bernilai RM\$10,519,200 bagi pembinaan jalan raya Kinarut-Pengalat Besar-Papar kepada Pakarama Sdn Bhd pada 13 November 1985. Adik iparnya, Justin Alip adalah pengarah dan pemegang saham syarikat itu. Tuduhan kedua ialah melakukan amalan rasuah dengan menggunakan kedudukannya bagi faedah dirinya dengan meluluskan permohonan Magdalena Aning bte Sokuboh dan sembilan yang lain bagi kawasan balak seluas 2,000 hektar di hutan simpan Bonggaya pada 19 September 1987. Dalam tuduhan itu, Pairin dikatakan meluluskan permohonan itu walaupun pada masa itu menyedari sesetengah daripada pemohon-pemohon adalah saudara-maranya. Kedua-dua tuduhan ini adalah di bawah seksyen 2(1) Akta Darurat (Kuasa-Kuasa Tertentu 1970).

13 Mengikut Akta Penyiaran 1988, adalah merupakan satu kesalahan di bawah seksyen 4 untuk mana-mana pihak, orang atau organisasi mempunyai stesen televisyen tersendiri tanpa terlebih dahulu mendapat kelulusan daripada kerajaan pusat. Sesiapa yang didapati bersalah boleh dihukum di bawah seksyen 5 Akta ini iaitu RM10,000 atau tiga tahun penjara atau kedua-duanya sekali.

14 Perkara 1 Perlembagaan Persekutuan memperuntukkan dengan jelas bahawa "Negeri-Negeri Persekutuan adalah terdiri daripada Johor, Kedah, Kelantan, Melaka, Negeri sembilan, Pahang, Perak, Perlis, Pulau Pinang, Sabah, Sarawak, Selangor dan Terengganu.