

FAKTOR KESTABILAN FEDERALISME MULTI-ETNIK DI MALAYSIA: SATU EKSPLORASI TEORITIS

(The Stabilising Factors in Malaysia's Multi-Ethnic Federalism: A Theoretical Exploration)

Abdul Aqmar Ahmad Tajudin & Muhamad Nadzri Mohamed Noor*

ABSTRAK

Ketahanan Malaysia sebagai sebuah negara persekutuan multi etnik terbukti apabila ia berupaya mengekalkan kestabilannya sejak kemerdekaannya pada 1957 tanpa sebarang konflik serius yang menggugat keutuhannya. Namun, selepas Barisan Nasional (BN) buat pertama kalinya tewas pada Pilihan Raya Umum ke-14 (PRU-14), timbul semula persoalan perpaduan dan penyatuan Malaysia sebagai sebuah negara federal multi etnik. Ini berikutan dasar kerajaan Pakatan Harapan (PH) yang memperjuangkan reformasi politik seperti kebebasan bersuara, pelantikan jawatan utama kerajaan yang tidak berasaskan etnik, dan penglibatan bukan Bumiputera dalam dasar afirmatif telah menyebabkan timbulnya perasaan bimbang dan tidak puas hati orang Melayu khasnya golongan konservatif terhadap perubahan dan ketidaktentuan yang dibawa oleh dasar-dasar pemerintahan PH. Akibatnya, wujud gelora-gelora ketegangan di dalam hubungan etnik khasnya antara Melayu dan bukan Melayu di Semenanjung Malaysia, ditandai dengan kebangkitan politik identiti dan kemunculan etno-populisme. Dengan menggunakan konsep federalisme dan data sekunder seperti buku, jurnal dan akhbar, perbincangan artikel ini bertujuan untuk mengenal pasti faktor kestabilan federalisme multi-etnik Malaysia. Hujah utama artikel ini adalah, meskipun hubungan etnik di Malaysia cenderung tegang dan bergelora, namun sistem persekutuannya tetap stabil. Berasaskan perdebatan dan kerangka federalisme di negara-negara pelbagai etnik kontemporari, artikel ini membincangkan lima faktor yang menyumbang kepada kestabilan Malaysia sebagai sebuah negara persekutuan multi-etnik; iaitu kekalnya Melayu/Bumiputera sebagai etnik majoriti dalam persekutuan (*Staatsvolk*), adanya elemen politik permuafakatan di peringkat pusat, wujudnya parti politik yang bersifat *country-wide parties*, utuhnya semangat '*holding together*' dalam kalangan unit-unit persekutuan, dan tradisi kerajaan pusat yang kuat.

Kata kunci: Barisan Nasional, Federalisme Multi-etnik, Kestabilan Politik, Pakatan Harapan, Malaysia

ABSTRACT

Malaysia's resilience as a multinational federal state has been proven by its success in maintaining the stability since its independence in 1957 without any serious conflicts threatening its integrity. However, after BN lost for the first time in GE-14, the question on Malaysia's consolidation and unification as a multinational federal state resurfaced. This was because the

policy of PH government that fights for political reforms has led to the feelings of worry and discontent among the Malays. As a result, disharmony of ethnic relations took place between Malays and non-Malays as well as between Bumiputera and non-Bumiputera in Sabah and Sarawak. Using the concept of federalism as a tool of analysis and secondary data such as books, journals and newspapers, this article examines the stability factors of multinational federalism in Malaysia. The argument of this article is that although multinational relations are often tense, the Malaysian federation remains stable. This is driven by five factors, namely the permanent Malay ethnic majority as *Staatsvolk*, the existence of consociational politics at the central level, the emergence of country-wide political parties, the intact spirit of 'holding together' among the units of the federation, as well as a strong central government tradition.

Keywords: Barisan Nasional, Multi-national Federalism, Pakatan Harapan, Political Stability, Malaysia.

PENGENALAN

Malaysia merupakan sebuah persekutuan multi-etnik yang pernah mengalami tempoh sukar apabila berpisah dengan Singapura pada tahun 1965 dan teretusnya beberapa siri konflik perkauman seperti peristiwa 13 Mei 1969 dan peristiwa Kampong Medan 2001. Walaupun begitu, hal itu adalah terpencil dan Malaysia masih dapat mengekalkan keharmonian hubungan etniknya secara umum. Kestabilan ini nampaknya didorong oleh gaya pemerintahan Perikatan/Barisan Nasional (BN) yang telah mendominasi kerajaan pusat selama enam dekad (1957 – 2018). Dengan formula *grand coalition* antara parti berbilang etnik dan wilayah, United Malays National Organisation (UMNO-berteraskan etnik Melayu) telah menjalin kerjasama dan persefahaman politik yang baik dengan parti berteraskan etnik dan wilayah, seperti Malayan Chinese Association (MCA), Malayan Indian Congress (MIC) dan beberapa parti lain di Semenanjung, Sabah dan Sarawak, namun menstrukturkan dominasi UMNO di dalam pakatan itu, antara lain sebagai simbolisme kesentrikan (kepentingan) kedudukan dan identiti Melayu/Bumiputera. Oleh yang demikian, meskipun terdapat pelbagai tuntutan, desakan dan persaingan etnik dan wilayah, Malaysia tetap dapat mengawal tuntutan ini tanpa sebarang konflik yang mendasar seperti penentangan bersenjata, yang boleh menjejaskan kestabilan persekutuannya.

Setelah BN tewas kepada Pakatan Harapan (PH) pada Mei 2018, hubungan etnik antara Melayu dan bukan Melayu serta antara Islam dan bukan Islam khususnya di Semenanjung menjadi agak tegang. Melalui kerjasama UMNO/BN dan PAS secara gradual bermula pertengahan 2018, politisasi identiti meningkat di sebalik tindakan kerajaan PH melonggarkan dasar afirmatif, melantik jawatan utama kerajaan yang tidak berasaskan etnik dan mencadangkan ratifikasi undang-undang antarabangsa yang didakwa mencabar kedudukan dan keistimewaan mereka. Kesannya menyebabkan berlaku ketegangan politik antara organisasi-organisasi Melayu dan bukan Melayu, dan juga antara Islam konservatif dengan Islam progresif dan antara kelompok Bumiputera dan bukan Bumiputera di Sabah dan Sarawak. Menariknya, biarpun federalisme multi-etnik Malaysia cenderung tegang, namun para sarjana seperti Bakar (2007) dan Bhattacharya (2010) mengakuinya sebagai sebuah persekutuan yang stabil. Berasaskan premis

ini, artikel ini mengaplikasikan konsep federalisme *pluri-national* oleh McGarry & O'Leary (2009) dalam membincangkan faktor-faktor yang menyumbang kepada kestabilan Malaysia sebagai sebuah negara persekutuan multi-etnik.

ANALISIS KONSEPTUAL FEDERALISME MULTI ETNIK

Sarjana klasik seperti Wheare (1946), Riker (1964) dan Birch (1966) mendefinisikan federalisme sebagai sebuah pemerintahan yang membahagikan kuasa kepada dua peringkat kerajaan, iaitu pusat dan negeri yang *each, within a sphere, co-ordinate and independent*. Kemudiannya konsep ini berkembang dan federalisme bukan sahaja dilihat sebagai sistem yang membahagikan kuasa antara dua peringkat kerajaan, tetapi juga sebagai satu sistem politik yang menampung elemen perbezaan, kerencaman dan kepelbagaian etnik serta wilayah masyarakatnya.

Justeru perkembangan inilah, maka munculnya sebuah modifikasi baharu federalisme yang dikenali sebagai federalisme multi-etnik. Gagnon (2007:18) mencirikan federalisme jenis ini sebagai sebuah sistem politik yang menampung *deep diversity* untuk mewujudkan kestabilan. Pinder (2007:1) menyatakannya sebagai "*a framework that can accommodate and as far as possible resolve some of the most intractable political conflicts of our time: those that stem from competing national visions, whether within or between established states.*" Burgess (2006) pula mencirikannya sebagai suatu sistem politik yang boleh mengendurkan ketegangan antara kumpulan etnik yang berbeza. Penjelasan sarjana di atas menunjukkan federalisme multi-etnik adalah seperti berikut: ia merupakan sebuah sistem politik persekutuan yang menyediakan suatu kerangka untuk menampung perbezaan, kerencaman, kemajmukan dan kepelbagaian etnik serta wilayah agar agihan nilai dan sumber negara dapat diagihkan secara adil.

Dalam membincangkan konsep persekutuan, terdapat dua kategori negara persekutuan. Pertama adalah persekutuan nasional (*mononational federation*). Komposisi etnik persekutuan jenis ini adalah bersifat homogen. Namun, adalah mustahil untuk sesebuah negara mempunyai sejenis etnik tunggal sahaja. Perbezaan etnik itu wujud, tetapi ia tidak menjadi majoriti dalam sesebuah unit persekutuan. Contoh negara federal jenis ini adalah Amerika Syarikat, Australia, Brazil, Jerman dan Emiriah Arab Bersatu. Kedua adalah persekutuan multinasional (*multinational federation*), multi etnik, atau *plurinational*. Komposisi etniknya adalah bersifat heterogen atau pelbagai. Matlamatnya adalah untuk mengiktiraf kepelbagaian dan kemajmukan etnik agar setiap etnik bebas mengamalkan identiti dan budaya masing-masing. Contoh negara federal jenis ini adalah Switzerland, Belgium, Kanada, Rusia, Nigeria, Ethiopia, India, dan Pakistan (Juhasz, 2005). Malaysia turut tergolong dalam kategori ini (Bakar, 2007; Ooi, 2011; Bhattacharyya, 2010).

Dalam membincangkan faktor kestabilan federalisme multi-etnik, McGarry & O'Leary dalam artikel mereka *Must pluri-national federations fail?* (2009) menggariskan enam faktor yang menyumbang kepada kestabilan negara federal yang rencam etniknya. Pertama, wujudnya *Staatsvolk*, iaitu komuniti etnik majoriti dalam negara persekutuan. Manfaat dengan adanya komposisi etnik majoriti adalah kurangnya potensi yang dapat dicetuskan oleh etnik minoriti untuk menggerakkan tuntutan pemisahan. Bagi McGarry & O'Leary, federalisme multi etnik tanpa kehadiran *Staatsvolk* cenderung menyebabkan ancaman pemisahan dan pemecahan persekutuan. Kedua, wujudnya politik permuafakatan (*consociational politics*) di peringkat

pusat, iaitu sebuah bentuk pentadbiran inklusif yang mewakili semua kumpulan etnik dalam sesebuah negara bermasyarakat majmuk. Ciri-ciri utama politik permuafakatan ialah pakatan besar (*grand coalition pattern of government*), perwakilan bernisbah (*proportional representation*), autonomi etnik (*ethnic autonomy*), dan hak veto (*minority veto-rights*). Kanada, Switzerland, dan Belgium adalah contoh negara yang mengamalkan politik permuafakatan di peringkat pusatnya.

Ketiga, wujudnya sistem politik yang demokratik. Ini kerana nilai demokratik membenarkan setiap komuniti berdialog dan berbincang secara terbuka mengenai kepentingan etnik mereka, dan amat mengutamakan kedaulatan undang-undang yang mengiktiraf pembahagian kuasa serta hak setiap kumpulan etnik. Kanada, Belgium, dan Switzerland adalah contoh terbaik negara federal yang bersifat demokratik. Keempat, wujudnya kemakmuran ekonomi supaya negara dapat menyediakan keperluan material yang sempurna kepada rakyat. Kelima, persekutuan multi etnik perlu terbentuk secara sukarela (*voluntarily*) seperti kes Kanada atau secara bekerjasama (*holding together*) seperti pengalaman Switzerland. Ini kerana persekutuan yang ditubuhkan secara paksaan (*putting together federation*) oleh kumpulan etnik majoriti seperti dalam kes Kesatuan Soviet tidak mampu bertahan lama. Keenam, perlu wujudnya saiz dan bilangan unit persekutuan yang melebihi daripada dua unit. McGarry & O'Leary menyatakan negara federal multi-etnik yang mempunyai hanya dua unit persekutuan adalah rapuh (mereka menggelarkannya sebagai *dyadic federations* dan *dual power-structure*). Ini kerana unit-unit persekutuan mudah berkonflik antara satu sama lain seperti yang dapat dilihat daripada pengalaman pemisahan Malaysia dengan Singapura pada tahun 1965 dan Pakistan dengan Bangladesh pada tahun 1971. Justeru, mereka menyatakan persekutuan yang mempunyai lebih daripada dua unit adalah lebih stabil kerana ia dapat mendorong keseimbangan kuasa antara unit-unit persekutuan (*balance of power*).

Bagaimana pula dengan Malaysia? Apa faktor kejayaannya dalam mengekalkan kestabilan politik persekutuannya? Dengan menggunakan kerangka konsep McGarry & O'Leary, artikel ini meneliti pengalaman Malaysia.

SOROTAN LITERATUR

Sehingga kini, telah banyak sarjana yang menulis tentang proses dan dinamika politik etnik di Malaysia. Antaranya ialah Ratnam (1967), Vasil (1980), Goh (1994), Ting (2009) dan Jawan et al. (2020). Namun begitu, perbincangan mereka hanya memfokuskan kepada ciri, struktur, dan proses politik etnik sahaja tanpa meneroka bagaimana struktur federalisme Malaysia boleh menampung kepelbagaian etnik ini dan seterusnya menyumbang kepada kestabilan politik. Begitu juga dengan kajian lepas tentang federalisme di Malaysia yang kebanyakannya lebih memfokuskan kepada ciri, struktur, proses, dan perkembangan sistem politik persekutuan sahaja, tanpa banyak meneliti secara mendalam, faktor yang menyebabkan Malaysia berjaya mengekalkan kestabilan persekutuan multi-etniknya.

Simandjuntak (1969) adalah sarjana terawal yang mengkaji federalisme Malaysia. Kajiannya lebih memfokuskan kepada struktur persekutuan Malaysia dan menunjukkan federalisme Malaysia bersifat *centralized* dengan pemusatan kuasa yang tinggi di tangan kerajaan pusat dalam hal ehwal kuasa legislatif dan kewangan. Begitu juga dalam kajian

selepasnya yang dilakukan oleh Yusoff (2006) dan Loh (2009). Kajian mereka juga menekankan aspek legalistik, tetapi mengaplikasikan pelaksanaannya dalam konteks hubungan kerajaan pusat-negeri dalam Persekutuan Malaysia. Chin mengkajinya dalam konteks campur tangan kerajaan pusat di negeri Sarawak, Sabah dan Kelantan, manakala Yusoff mengkajinya dalam konteks hubungan Kuala Lumpur dengan negeri Sabah dan Kelantan yang ketika itu ditadbir oleh parti yang tidak sehaluan dengan kerajaan pusat. Loh pula mengkajinya dalam konteks hubungan Kuala Lumpur dengan negeri Selangor, Kedah, Penang, Kelantan, dan Perak. Ketiga-tiga kajian ini mencapai kesimpulan yang sama, iaitu tindakan kerajaan pusat menggunakan kuasa perlembagaannya menyebabkan wujudnya hubungan yang tidak harmoni antara dua peringkat kerajaan ini, khususnya apabila kerajaan negeri diperintah oleh parti yang tidak sehaluan dengan kerajaan pusat.

Kajian federalisme Malaysia yang lebih kontemporari pula dilakukan oleh Wong & Chin (2011), Ooi (2011), Harding & Chin (2014) dan Ostwald (2017). Wong & Chin dalam artikel mereka, *Malaysia: Centralized federalism in an electoral one-party state* membincang dinamika sistem politik persekutuan Malaysia di bawah kawalan dan dominasi parti BN. Fokus perbincangan mereka adalah kepada kedudukan sistem monarki dan Islam, pembahagian kuasa kerajaan pusat-negeri, federalisme fiskal, asimetri perlembagaan Sabah dan Sarawak, serta ketegangan hubungan kerajaan pusat-negeri. Di akhir perbincangan, mereka merumuskan federalisme Malaysia adalah berkaitan soal persaingan kuasa dan autonomi. Ooi (2011) pula membincangkan pemusatan kuasa oleh kerajaan pusat dan menggariskan enam kesan negatif pemusatan kuasa. Pertama, kurangnya akauntabiliti dan tranparensi. Hal inilah yang mewujudkan rasuah, ketidakcekapan, dan akhirnya melemahkan institusi-institusi awam seperti Polis Diraja Malaysia, Suruhanjaya Pilihan Raya, Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia, kehakiman, dan lainnya. Kedua, wujudnya parti politik yang berteraskan agama dan bangsa kerana didominasi UMNO/BN yang menguasai kerajaan pusat. Ketiga, menebalnya sentimen keagamaan dan kebangsaan yang akhirnya menyebabkan tercetusnya rasa diskriminasi dan tidak puas hati etnik minoriti. Keempat, mengukuhkan kuasa kerajaan pusat kerana kawalannya terhadap media massa yang akhirnya menyebabkan ketakutan rakyat. Kelima, terhadnya kebebasan bersuara yang merosakkan budaya perdebatan dalam negara. Keenam, lemahnya parti oposisi kerana kerajaan pusat menguasai semua sumber negara.

Harding & Chin dalam buku *50 years of Malaysia: Federalism revisited* juga meneliti perkembangan federalisme Malaysia dengan memfokuskan kepada struktur persekutuan, federalisme fiskal dan kedudukan Sabah dan Sarawak dalam persekutuan sempena 50 tahun penubuhan Malaysia. Di akhir analisis, mereka menyimpulkan federalisme Malaysia bersifat *push but not pull* dan *coercion but not compromise* disebabkan nilai dan prinsip federalisme sebenar tidak sepenuhnya dipraktikkan dalam federalisme Malaysia. Ostwald juga dalam artikelnya *Federalism without decentralization: Power consolidation in Malaysia* turut membincangkan hal yang sama iaitu dominasi kuasa pusat dalam federalisme Malaysia. Beliau menyatakan demikian setelah meneliti peranan agensi dan badan berkanun utama negara seperti Economic Planning Unit (EPU), Implementation Coordination Unit (ICU), Project Management Unit (PMU), Economic Delivery Unit (EDU), Performance Delivery and Management Unit (PEMANDU), Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR), Petronas (membangunkan sektor minyak dan gas Malaysia) dan FELDA (membangunkan tanah di kawasan luar bandar) yang berada di bawah

kekuasaan Jabatan Perdana Menteri (JPM). Kawalan dan pemusatan ini memperlakan pembangunan negeri apabila wujudnya sifat ketergantungan, khususnya negeri yang ditadbir oleh parti yang tidak sehaluan dengan kerajaan pusat.

Sorotan di atas menunjukkan kebanyakan kajian federalisme di Malaysia lebih memfokuskan kepada struktur persekutuan, pembahagian kuasa yang tidak seimbang, pemusatan kuasa pusat, dan hubungan pusat-negeri. Walaupun kajian ini memberi sumbangan penting dalam memahami dinamika sistem politik persekutuan di Malaysia, namun tiada kajian khusus yang menilai faktor kejayaan Malaysia dalam mengurus kerencaman etnik dan kestabilan politiknya. Justeru, artikel ini cuba mengisi kekosongan tersebut dengan meneliti faktor yang menyumbang kepada kestabilan persekutuan multi etnik Malaysia.

METODOLOGI

Artikel ini menggunakan reka bentuk penyelidikan kualitatif. Ini kerana ciri-cirinya yang berunsur penerokaan dan penerangan dapat membantu para penulis dalam mendekati dua objektif berikut; pertama, memahami fenomena sosial berkenaan dengan hubungan etnik; dan kedua, mengenal pasti faktor kestabilan federalisme multi-etnik Malaysia. Dari segi pengumpulan data, artikel ini menggunakan data sekunder seperti buku, jurnal, tesis, dokumen rasmi kerajaan, portal media elektronik dan laporan badan antarabangsa. Artikel ini juga menggunakan konsep federalisme *pluri-national* sebagai alat analisis dan hubungan etnik di dalam federalisme Malaysia sebagai unit analisisnya. Data-data yang dikumpulkan dianalisis menggunakan pendekatan *conceptualizing* bagi mengenal pasti faktor-faktor yang mendorong kepada kestabilan federalisme multi-etnik Malaysia.

DAPATAN DAN PERBINCANGAN

Sejak enam dekad penubuhannya, persekutuan Malaysia sering berhadapan dengan isu-isu perkauman seperti persaingan etnik majoriti dengan minoriti, pertembungan konservatif dan progresif agama, perbezaan tafsiran identiti nasional, sentimen anti-federal Sabah dan Sarawak dan kelonggaran perpaduan antara etnik. Meskipun isu-isu ini berterusan tanpa noktah penghujung, namun federalisme Malaysia masih kekal stabil. Artikel ini menilai faktor yang menyumbang kepada kestabilan tersebut dengan mengemukakan lima faktor utama, iaitu Melayu/Bumiputera sebagai etnik majoriti (*Staatsvolk*), adanya amalan politik permuafakatan, wujudnya parti politik yang bersifat *country-wide parties*, utuhnya semangat *holding together* dalam kalangan unit-unit persekutuan, dan tradisi kerajaan pusat yang kuat.

Melayu/Bumiputera sebagai Etnik Majoriti (*Staatsvolk*)

McGarry & O'Leary (2009:14) menulis: "*National federations are more stable than pluri-national federations*". Petikan ini membawa maksud stabilnya persekutuan nasional adalah kerana demografi nasionalnya bersifat homogen (*national homogeneity*). Bagaimana pula dengan kestabilan persekutuan multi-etnik (*pluri-national federations*) yang demografi nasionalnya

bersifat *heterogenous*? Apakah tidak stabil? McGarry & O’Leary menjawabnya dengan menyatakan *plurinational federations* juga boleh stabil jika ia mempunyai *Staatsvolk*, iaitu etnik nasional majoriti. Juhasz (2005:258) juga bersetuju dengan pandangan tersebut dengan menyatakan, “*the more demographic dominance the majority ethnic group enjoys, the more stable an ethno-federation is*”. Jika diaplikasikan konsep *Staatsvolk* McGarry & O’Leary (2009) atau *ideal demographic structure* Juhasz (2005), kestabilan federalisme Malaysia nampaknya turut disumbangkan oleh faktor yang sama dengan adanya etnik Melayu/Bumiputera sebagai etnik dominan dengan peratusannya sebanyak 69.6%. Ini diikuti oleh etnik Cina (22.6%), India (6.8%), dan lain-lain (1.0%) (Department of Statistics Malaysia Official Portal [SMOP] 2020). Persoalannya, bagaimana etnik Melayu sebagai *Staatsvolk* berperanan dalam menstabilkan federalisme multi etnik Malaysia?

Peranannya adalah kerana etnik Melayu/Bumiputera sebagai etnik utama (*core ethnic*) di Malaysia tidak hanya mendiami sesebuah kawasan sahaja (*core ethnic region*), tetapi tersebar luas ke seluruh tiga belas negeri dalam persekutuan. Dengan tersebarnya etnik Melayu/Bumiputera ke seluruh persekutuan, maka etnik Melayu/Bumiputera sebagai etnik majoriti berasa aman dan selamat kerana memiliki *demographic strength* untuk menentang segala ancaman yang muncul daripada kelompok etnik minoriti. Hal ini dapat mengelakkan kelompok etnik minoriti dari sewenangnyanya menuntut dan melakukan sebarang tindakan yang bertentangan dengan perundangan negara. Contohnya dapat dilihat dari kes badan bukan kerajaan (NGO) etnik Melayu seperti Gerakan Pembela Ummah (UMMAH) dan Ikatan Muslimin Malaysia (ISMA) yang membantah tindakan kerajaan untuk mengiktiraf sijil *Unified Examination Certificate* (UEC) oleh sekolah Cina yang bercanggah dengan Akta Pendidikan 1996. Ini kerana Akta Pendidikan tersebut memperuntukkan bahasa Melayu sebagai bahasa pengantar utama sekolah-sekolah. (“300 NGO bantah UEC”, 2018). Selain itu, pada Ogos 2019, Parti Pribumi Bersatu Malaysia (BERSATU) yang merupakan parti berteraskan etnik Melayu turut membantah tindakan Dong Zong (Persekutuan Persatuan Lembaga Pengurus Sekolah Cina Malaysia) yang menolak keputusan PH dalam pengenalan tulisan Jawi dan khat di sekolah (“Budaya rasis”, 2019). Bantahan dan penolakan ini menunjukkan Melayu sebagai *Staatsvolk* sama ada melalui NGO atau parti politik berperanan dalam menjamin kelangsungan adat budayanya dan menghalang wujudnya sesuatu dasar negara yang bertentangan dengan kepentingan nasional. Kelebihan *Staatsvolk* Melayu ini diperkuatkan lagi dengan kedudukan dan perlindungan istimewa ke atas orang Melayu seperti yang terkandung dalam Artikel 153 Perlembagaan Persekutuan. Tidak hanya itu, Melayu juga tersebar di Sabah dan Sarawak. Biar pun Sabah mempunyai majoriti etnik Kazadandusun dan Sarawak dengan majoriti etnik Dayak, namun *Staatsvolk* Melayu tetap berpengaruh apabila ia mendominasi jawatan Ketua Menteri seperti Musa Aman di Sabah (2003-2018), serta Taib Mahmud (1981-2014) dan Adenan Satem (2014-2017) di Sarawak. Contoh ini menunjukkan adanya etnik utama yang tersebar ke seluruh persekutuan dalam menyumbang kepada kestabilan politiknya.

Namun, satu perkara penting yang diingatkan oleh McGarry & O’Leary (2009:15) ialah, “*A Staatsvolk has to behave appropriately to maintain stability, i.e it must not approve of or be complicit in the maltreatment of minority nations.*” Pernyataan ini menunjukkan biar pun etnik Melayu adalah *Staatsvolk* dengan kelebihan dari sudut komposisi dan perundangan negara, ia juga perlu menghormati hak kelompok etnik minoriti lain dengan mengiktiraf dan menjamin

kebebasan etnik, agama, bahasa, dan budaya mereka selari dengan peruntukan perlembagaan. Dalam konteks federalisme Malaysia, hak etnik minoriti lain tetap dihormati dengan mengiktiraf kebebasan mereka untuk beragama dan mengamalkan adat budaya mereka. Hak-hak ini dilindungi oleh perlembagaan seperti yang terkandung dalam Perkara 8 (kesamarataan rakyat di sisi undang-undang), Perkara 11 (jaminan kebebasan beragama), Perkara 12 (hak untuk mendapatkan pendidikan) dan Perkara 152 (1)(a) (jaminan mengamalkan bahasa selain Melayu). Hasilnya, *Staatsvolk* dan perlindungan kepada etnik minoriti inilah yang telah berjaya mewujudkan keharmonian dan kestabilan federalisme multi etnik Malaysia.

Wujudnya Permuafakatan di Peringkat Pusat

Faktor seterusnya yang menyebabkan kestabilan federalisme Malaysia ialah wujudnya amalan politik permuafakatan dan perkongsian kuasa antara setiap komuniti etnik. Di Malaysia, BN yang sebelumnya dikenali sebagai Parti Perikatan ditubuhkan pada tahun 1974 berdasarkan semangat toleransi, perundingan, dan kerjasama antara tiga kelompok pemimpin etnik utama iaitu UMNO yang berteraskan Melayu, MCA yang berteraskan Cina, dan MIC yang berteraskan India. Disebabkan formula politik sebegini, BN yang berjuang atas kepentingan semua kaum terbukti berjaya berbanding parti politik lain yang hanya memperjuangkan sesuatu kaum sahaja. Ini kerana politik permuafakatan membuka ruang kepada perbincangan dan menggalakkan partisipasi parti komponen untuk menyuarakan hak dan kepentingan etnik masing-masing. Kesannya menjadikan BN sejak merdeka telah mendominasi politik Malaysia dengan memenangi kesemua pilihan raya sehinggalah tewas buat kali pertama kalinya dalam Pilihan Raya Umum (PRU) 2018. Ini menunjukkan keberkesanan amalan politik permuafakatan BN telah mendapat keyakinan semua kumpulan etnik untuk memerintah. Sokongan daripada kerjasama kumpulan etnik inilah yang membawa kepada kestabilan federalisme Malaysia.

Selepas jatuhnya rejim BN pada Mei 2018, elemen politik permuafakatan masih tetap diamalkan oleh kerajaan seterusnya. Namun begitu, *grand coalition* ini tidak lagi berasaskan kepada parti yang memperjuangkan kepentingan satu etnik sahaja seperti model Lijphart (1977), tetapi lebih kepada modifikasi permuafakatan politik oleh Linz & Stepan (1992) yang berteraskan sokongan multi-etnik. Jika BN merupakan sebuah gabungan politik berteraskan kerjasama antara etnik, maka kerajaan PH selepasnya pula adalah sebuah pakatan politik yang berteraskan parti multi-etnik. Ini dapat dilihat dalam kes Parti Keadilan Rakyat (PKR) dan *Democratic Action Party* (DAP) yang merupakan parti pelbagai kaum, manakala dua parti lain dalam PH, iaitu Parti Amanah Nasional (Amanah) dan BERSATU lebih memperjuangkan kepentingan berasaskan etnik Melayu/Islam. Justeru, gabungan PH di peringkat pusat walaupun merupakan gabungan politik yang terdiri daripada parti pelbagai etnik, namun ia tetap dilihat sebagai sebuah bentuk politik permuafakatan, tetapi permuafakatan dalam bentuk baharu. Dalam istilah Linz & Stepan, mereka namakannya sebagai modifikasi baharu permuafakatan politik.

Politik permuafakatan terus kekal sebagai amalan dalam federalisme Malaysia apabila Perikatan Nasional (PN) menjadi kerajaan pusat pada Mac 2020 hingga kini. Berbezanya, kali ini PN kembali menggunakan politik permuafakatan berteraskan model Lijphart yang menggabungkan tiga parti Melayu iaitu BERSATU, UMNO/BN dan PAS bersama dengan parti yang memperjuangkan kepentingan tempatan Sabah dan Sarawak seperti Gabungan Parti

Sarawak (GPS), Parti Bersatu Rakyat Sabah (PBRS), dan Parti Solidariti Tanahairku Sabah (STAR). Walaupun politik permuafakatan memperlihatkan dinamika dan perubahan dalam gabungan politiknya, namun ia tetap menjadi formula terbaik dalam mengawal tuntutan dan persaingan antara etnik dalam federalisme multi etnik Malaysia. Hasilnya, *political arrangement* sebeginilah yang telah menyumbang kepada kestabilan Malaysia sebagai sebuah negara federal multi-etnik.

Wujudnya Parti Politik yang Bersifat *Country-Wide Parties*

McGarry dalam artikelnya *Can federalism help to manage ethnic and national diversity?* (2005:17) menyatakan “*it is also helpful to have political parties that can attract support across the country*” sebagai faktor penting dalam mengekalkan kestabilan federalisme multi etnik. Ini kerana parti yang bersifat *country-wide* dapat mengendurkan sentimen kewilayahan sekali gus menjamin kestabilan persekutuan. McGarry menegaskan *ketiadaan country-wide parties* akan meningkatkan semangat kenegerian atau nasionalisme tempatan yang boleh menggugat kestabilan persekutuan. Beliau membincangkannya dengan mengambil contoh parti politik di dua buah negara persekutuan multi etnik, iaitu Kanada dan Switzerland. Di Kanada, parti politiknya seperti *Liberal Party*, *Conservative Party* dan *New Democratic Party* beroperasi di seluruh bahagian persekutuan menggunakan kedua-dua bahasa rasminya iaitu Inggeris dan Perancis. Begitu juga di Switzerland. Di negara ini, parti politik utamanya seperti *Social Democratic Party*, *Swiss People’s Party*, *Christian Democratic Party*, *Radical Party* dan *Green Party* turut bercirikan *country-wide parties* yang aktif di seluruh bahagian persekutuan dengan ahlinya merangkumi kumpulan etnolinguistik berbeza iaitu yang bertutur bahasa Jerman, Perancis, Itali dan Roman. Dengan adanya struktur parti politik sebegini di seluruh bahagian persekutuan, McGarry menyatakan kedua-dua negara dapat menjamin keharmonian etnik dan mengekalkan kestabilan persekutuannya.

Country-wide parties juga wujud dalam parti politik di Malaysia. Namun, dalam konteks Malaysia, ia berbeza daripada dua negara di atas kerana secara geografinya terbahagi kepada dua bahagian iaitu Semenanjung, serta Sabah dan Sarawak. Di Semenanjung tiada satu pun antara sebelas negerinya mempunyai parti politik tempatan berbanding Sabah dan Sarawak. Parti politik utama seperti BN (UMNO, MCA, dan MIC), PAS, PKR, DAP, AMANAH, dan BERSATU kesemuanya mempunyai cawangan di seluruh bahagian persekutuan. Disebabkan faktor inilah, perbezaan politik di Semenanjung adalah terkawal walaupun politik etnik masih berpengaruh. Ini kerana selain disebabkan faktor *country-wide parties*, persamaan latar historikal, perkongsian identiti, dan agama Islam juga telah menyumbang kepada kestabilan unit-unit persekutuan tanpa adanya perjuangan berteraskan kepentingan negeri dan etnik masing-masing.

Hal ini berbeza dengan Sabah dan Sarawak kerana dua negeri tersebut mempunyai parti politik lokal yang memperjuangkan kepentingan tempatan. Ia berlaku kerana dua faktor utama, iaitu geografi dan sejarah. Dari segi geografi, Sabah dan Sarawak dipisahkan dengan Semenanjung oleh Laut China Selatan sejauh hampir 1500 km. Dari segi sejarah, Sabah dan Sarawak yang membentuk Persekutuan Malaysia bersama dengan Semenanjung mempunyai autonominya sendiri dalam hal ehwal perkhidmatan awam, imigresen, bahasa, dan agama menyebabkan dua negeri ini mempunyai identiti dan kepentingan tempatan tersendiri. Justeru,

jarak geografi dan sejarah ini menyebabkan Sabah dan Sarawak menubuhkan parti politik lokalnya untuk memenuhi keperluan negeri dan kepentingan penduduk tempatan. Perjuangan berasaskan sentimen *state-nationalism* ini akhirnya mewujudkan perbezaan terma antara 'Malayan Party' (parti semenanjung) dan parti tempatan Sabah dan Sarawak (Chin 2019:77). Walaupun begitu, hampir kesemua parti Semenanjung bertapak di dua negeri tersebut. Ini menunjukkan, walaupun Sabah dan Sarawak mempunyai parti politik lokalnya sendiri, namun faktor *country-wide parties* masih mempunyai pengaruh di dua buah negeri berkenaan.

Pengaruhnya jelas terlihat dalam PRU 2018. Di peringkat parlimen, *country-wide parties* seperti UMNO, PKR dan DAP masih mendapat tempat di Sabah dengan masing-masingnya UMNO memenangi 5 kerusi, PKR 3 dan DAP 3 kerusi daripada 25 kerusi parlimen (Suruhanjaya Pilihan Raya [SPR], 2018a). Ini diperkukuhkan lagi dalam Pilihan Raya Negeri (PRN) Sabah 2020 yang menunjukkan parti nasional seperti UMNO, BERSATU, DAP, dan PKR tetap berjaya memperoleh kerusi yang signifikan dengan masing-masingnya UMNO memenangi 14 kerusi, BERSATU 11, DAP 6 dan PKR 2 kerusi. Parti-parti lokal seperti WARISAN (Parti Warisan Sabah), UPKO (United Progressive Kinabalu Organisation), STAR (Parti Solidariti Tanah Airku) dan PBS (Parti Bersatu Sabah) juga seimbang kekuatan dengan parti-parti nasional dengan masing-masingnya WARISAN memenangi 29 kerusi, UPKO 1, STAR 6 dan PBS 7 kerusi daripada 73 kerusi Dewan Undangan Negeri (DUN) (SPR, 2020). Satu yang penting daripada keputusan PRN Sabah tersebut ialah keupayaan parti nasional memenangi kerusi dalam pilihan raya tersebut sekurang-kurangnya dapat menyeimbangkan sentimen kewilayahan dan inilah faktor yang menyumbang kepada kestabilan federalisme multi etnik Malaysia.

Begitu juga di Sarawak dalam PRU-14. Walaupun politik Sarawak memperlihatkan dominasi parti lokal seperti Parti Pesaka Bumiputera Bersatu (PBB), Parti Rakyat Sarawak (PRS), Parti Rakyat Bersatu Sarawak (SUPP) dan Parti Demokratik Progresif (PDP) di bawah satu koalisi iaitu Gabungan Parti Sarawak (GPS), namun DAP dan PKR masih berupaya memenangi kerusi parlimen masing-masing dengan DAP memenangi 6 kerusi dan PKR 4 kerusi daripada 31 kerusi parlimen di Sarawak (SPR 2018b). Walaupun parti lokal adalah lebih mendapat tempat di Sabah dan Sarawak, namun kehadiran *country-wide parties* sekurang-kurangnya dapat mengendurkan sentimen kewilayahan dan nasionalisme tempatan agar kedua-dua bahagian ini dapat berkongsi misi dan aspirasi nasional secara bersama. Justeru, ia boleh menstabilkan persaingan politik antara Semenanjung serta Sabah dan Sarawak dan ini mengikat kedua-dua negeri tersebut untuk kekal dalam Persekutuan Malaysia.

Semangat *Holding Together* dalam Kalangan Unit-Unit Persekutuan

Terdapat dua kategori negara persekutuan. Pertama adalah persekutuan nasional (*mononational federation*) di mana komposisi etniknya bersifat homogen. Kedua adalah persekutuan multi etnik (*multinational federation*) di mana komposisi etniknya bersifat heterogen. Bagi persekutuan multi etnik, Stepan (1999) menggariskan tiga jenis persekutuan ini. Pertama adalah '*coming together federation*' iaitu unit-unit persekutuan bergabung secara sukarela membentuk federalisme multi etnik. Contoh negara persekutuan jenis ini adalah Kanada dan Switzerland. Kedua adalah '*holding together federation*' iaitu unit-unit persekutuan melalui elit dan

pemimpinnya melakukan tawar-menawar untuk ‘hold’ atau menguatkan persekutuan secara bersama. Contoh negara persekutuan jenis ini adalah Belgium. Ketiga adalah ‘*putting together federation*’ iaitu persekutuan yang dibentuk secara paksa oleh kumpulan etnik dominan. Contoh negara persekutuan jenis ini adalah Kesatuan Soviet. Berdasarkan tiga jenis persekutuan tersebut, jenis paling sesuai dengan persekutuan multi etnik Malaysia adalah ‘*holding together federation*.’ Ini kerana semangat ‘*holding together*’ adalah faktor yang secara historikalnya mewujudkan Persekutuan Malaysia dan secara kontemporarinya menguatkan hubungan dalam kalangan negeri-negeri dalam persekutuan.

Walaupun sarjana sebelum ini kurang mengaitkan federalisme Malaysia dengan ciri ‘*holding together*’ seperti yang dikemukakan oleh Stepan (1999), namun fakta historikal menunjukkan perkembangan federalisme Malaysia adalah selari dengan hujah Stepan. Misalnya, Persekutuan Tanah Melayu 1948 adalah hasil daripada sebuah perjanjian dalam kalangan elit negeri. Pada 21 Januari 1948, Raja-raja Melayu telah menandatangani Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 dengan Sir Edward Gent sebagai wakil Raja Britain. Selain itu, perjanjian antara negeri turut dilakukan antara pihak British dengan sembilan orang Raja Melayu yang akhirnya membentuk Persekutuan Tanah Melayu dengan gabungan sembilan buah negeri Melayu bersama Pulau Pinang dan Melaka (Milne & Mauzy 1978:29). Begitu juga dengan Perjanjian Malaysia 1963 yang melibatkan penyertaan Sabah dan Sarawak dalam Persekutuan Malaysia yang berlaku hasil daripada tawar-menawar, persefahaman, dan persetujuan antara pemimpin negeri berkenaan yang akhirnya mewujudkan pemberian autonomi ‘Perkara 20’ kepada Sabah dan ‘Perkara 18’ kepada Sarawak (Shafruddin 1987). Nilai toleransi dan kerjasama inilah yang akhirnya membentuk semangat ‘*holding together*’ yang menyumbang kepada kestabilan federalisme multi etnik Malaysia. Hal ini samalah seperti yang dihujahkan oleh McGarry & O’Leary (2009:19), iaitu “*federations that are consensually established as a result of elite bargaining, whether of the holding or voluntary variety, are more likely to be considered as legitimate by their citizens and more likely to survive than those that result from coercion.*”

Tidak hanya semasa pembentukan Persekutuan Malaysia, malah semangat ‘*holding together*’ ini terus berkembang, khususnya dalam hubungan antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri. Walaupun kajian sebelum ini yang dilakukan oleh Chin (1997), Yusoff (2006), dan Loh (2009) menyimpulkan kebanyakan konflik dan ketegangan hubungan antara keduanya adalah disebabkan oleh perbezaan parti politik dan diskriminasi kerajaan pusat, namun konflik dan ketegangan tersebut masih terkawal. Ini kerana pemimpin negeri daripada parti politik yang tidak sehaluan dengan pusat tetap menggunakan saluran demokratik untuk ‘*holding together*’ bagi menyelesaikan pertikaian seperti melalui mesyuarat menteri besar dan ketua menteri, perbahasan dalam parlimen, dialog dan wacana berbanding mengadakan rusuhan liar, dan memimpin gerakan pemisahan. Misalnya, ini dapat dilihat menerusi kerjasama antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri yang berbeza parti politik seperti yang dilakukan oleh bekas Ketua Menteri Sabah, Shafie Apdal yang menyerahkan isu tuntutan Sabah oleh Filipina kepada kerajaan pusat, cadangan kerajaan Pulau Pinang kepada kerajaan pusat untuk melaksanakan Perintah Kawalan Pergerakan Diperketatkan (PKPD) di Penjara Reman Pulau Pinang susulan pertambahan kes Covid-19, dan kesediaan institusi federal seperti Kementerian Alam Sekitar dan Air (KASA) untuk membantu kerajaan Selangor dalam menyelesaikan masalah air di negeri berkenaan.

Begitu juga ketika PH menjadi kerajaan pusat pasca PRU 2018, semangat ‘*holding together*’ terus kekal menjadi prinsip utama untuk mengekalkan kestabilan persekutuan. Ini dapat dilihat melalui tindakan kerajaan PH menghidupkan semula prinsip federalisme sebenar menerusi jaminannya untuk memberi layanan adil kepada negeri yang ditadbir oleh parti oposisi, memperkukuhkan semula kuasa negeri, dan mengembalikan semula hak Sabah dan Sarawak. Contohnya, PH telah membentangkan rang undang-undang pindaan Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan bagi mengembalikan semula status rakan sekutu kepada Sabah dan Sarawak seperti yang termeterai dalam Perjanjian Malaysia 1963 dan melibatkan bersama mereka dalam rundingan mengembalikan semula status autonomi bagi Sabah dan Sarawak. Inilah semangat ‘*holding together*’ yang mendorong ikatan, keutuhan, kekuatan, dan kestabilan persekutuan multi etnik Malaysia.

Tradisi Kerajaan Pusat yang Kuat

Tradisi kerajaan pusat yang kuat juga menyumbang kepada kestabilan federalisme Malaysia. Jika menggunakan hujah Watts (2007) tentang perlembagaan ‘*hybrid*’ di Kanada yang menggabungkan sifat unitari dalam bentuk persekutuan (*combining a basically federal form with some unitary features*) atau struktur persekutuan yang menggabungkan autonomi wilayah bersama perlembagaan yang bersifat quasi-unitari (*provincial autonomy with some constitutional quasi-unitary central controls*), maka hal yang sama juga ada pada federalisme Malaysia. Sifat unitari dalam bentuk perlembagaan persekutuan Malaysia dapat dilihat apabila kebanyakan bidang kuasa utama seperti kewangan, pertahanan, hubungan luar, pendidikan, dan kesihatan adalah di bawah kawalan kerajaan pusat. Disebabkan inilah, Loh (2009:195) melabelkan federalisme Malaysia sebagai ‘*centralized unitary system with federal features*’. Tidak hanya itu, Case (2016) juga melabel Malaysia sebagai ‘*feckless federalism*’ yang merujuk kepada pemusatan kuasa pusat yang tinggi. Justeru, bagaimana kerajaan pusat menggunakan kekuatan ini dalam mengurus kestabilan federalisme multi etnik di Malaysia? Artikel ini menghujahkan dua keadaan.

Pertama, kerajaan pusat menguatkan pengaruhnya dengan menggunakan federalisme fiskal. Dengan pemusatan kuasa yang tinggi dalam bidang kewangan, kerajaan pusat sering mengenyepikan dan mendiskriminasikan hak negeri terutamanya negeri yang tidak sehaluan dengannya. Yusoff (1998:233) menulis: “*when a state was not viewed as being in line with the priorities of the federal leaders, clearly it risked becoming a target for financial sanction.*” Chin (1997) juga menyatakan bagi mencapai matlamat ini, kerajaan pusat melakukan pelbagai campur tangan terhadap pemimpin parti oposisi atau kerajaan negeri yang berbeza haluan dengannya sama ada itu dilakukan dengan cara mengawal pemimpin negeri yang tidak menunjukkan sokongan kepadanya, memberi ganjaran kepada pemimpin negeri untuk menyokong kerajaan pusat, atau mengisytiharkan darurat untuk mengambil alih pemerintahan kerajaan negeri. Contoh kes dalam pengisytiharan darurat ini adalah Sarawak pada tahun 1966 dan Kelantan pada tahun 1977.

Bagi Loh (2009) pula, antara tindakan kerajaan pusat yang menjejaskan pembangunan negeri oposisi adalah dengan mengawal bantuan pembangunan, menilai keperluan pembinaan projek, dan menyalurkan bantuan melalui agensi persekutuan bukannya terus kepada kerajaan

negeri. Contohnya, selepas PRU 2008 yang memperlihatkan lima negeri ditadbir oleh parti oposisi Pakatan Rakyat (PR), Menteri Pelancongan ketika itu, Azalina Othman Said menyatakan bantuan kewangan daripada pusat bagi mempromosikan industri pelancongan negeri di bawah oposisi tidak lagi disalurkan terus kepada kerajaan negeri, tetapi disalurkan melalui agensi pusat iaitu Malaysian Tourism Action Council (TAC) (Loh 2009:5). Menteri Pembangunan Usahawan dan Koperasi, Noh Omar juga menyatakan bantuan kewangan untuk projek di bawah kementeriannya disalurkan melalui Majlis Amanah Rakyat (MARA), yang merupakan agensi pusat, berbanding kepada State Economic Development Corporations (SEDCs) (Loh 2009:6). Begitu juga dalam pentadbiran Perikatan Nasional, di awal kemuncak pandemik Covid-19, negeri oposisi seperti Kedah dan Selangor tidak dijemput dalam mesyuarat khas tentang kawalan penyakit tersebut (Malaysiakini 2020). Ini menunjukkan kerajaan pusat telah menggunakan kuasa kewangannya untuk mendiskriminasikan pemerintahan kerajaan negeri yang tidak sehaluan dengannya, sekali gus menjejaskan pembangunan negeri tersebut.

Kedua, kerajaan pusat juga menguatkan kekuasaannya dengan menggubal dan menggunakan *state security apparatus* sebagai alat keselamatan untuk mengurus konflik dan ketegangan etnik di Malaysia. Contohnya ialah kerajaan pusat menggunakan Internal Security Act (ISA), Akta Hasutan 1948, Akta Polis 1967, Akta Penerbitan dan Percetakan 1984, Akta Kesalahan dan Keselamatan (Langkah-Langkah Khas) (SOSMA 2012), Akta Pencegahan Jenayah (POCA 1959), Akta Pencegahan Keganasan (POTA 2015) dan Akta Perhimpunan Aman 2012 untuk menahan dan menangkap sesiapa yang boleh menyebabkan permusuhan, mengganggu ketenteraman awam dan menggugat keselamatan negara. Sarjana seperti Bakar (2007) yang mengkaji tentang hal ini menyatakan penggunaan akta-akta ini telah terbukti berkesan dalam mengurus dan mengawal hubungan multi etnik di Malaysia, biarpun sering dikritik oleh organisasi hak asasi manusia sebagai pencabulan demokrasi.

Walaupun penggunaan kaedah ini tidaklah menjamin berakhirnya isu dan masalah perkauman di Malaysia, namun setidaknya ia dapat membantu kerajaan pusat untuk mengawal ketegangan etnik, mengekalkan perpaduan rakyat dan seterusnya menyumbang kepada kestabilan persekutuan multi etnik Malaysia. Contohnya, pada Mac 2019, polis menahan dan mendakwa pengguna media sosial kerana hantaran komennya menghina agama Islam dan Nabi Muhammad (Malaysiakini 2019). Selain itu, pada September 2019, aktivis Parti Sosialis Malaysia (PSM), Khalid Ismath turut ditangkap di bawah Akta Hasutan 1948 kerana menghina institusi monarki (Yang di-Pertuan Agong) (Astro Awani 2019). Ini menunjukkan kerajaan pusat sangat kuat dan tegas dalam menggunakan alat keselamatan bagi membendung amalan penghinaan agama dan penyebaran kebencian kaum. Dari satu segi, tindakan ini menunjukkan kerajaan pusat bertindak mencerooboh kebebasan rakyat bersuara dan ini adalah bertentangan dengan demokrasi. Namun dari satu segi yang lain, tindakan sebeginilah yang telah berjaya mengawal ketegangan etnik dan menjaga keamanan serta keselamatan negara.

KESIMPULAN

Artikel ini mengemukakan lima faktor kestabilan federalisme multi etnik Malaysia iaitu adanya etnik majoriti Melayu dalam persekutuan (*Staatsvolk*), adanya politik permuafakatan di peringkat pusat, wujudnya parti politik yang bersifat *country-wide parties*, utuhnya semangat *holding*

together dalam kalangan unit-unit persekutuan, dan tradisi kerajaan pusat yang kuat. Walaupun ia signifikan dalam mengekalkan kestabilan persekutuan multi etnik Malaysia, namun faktor-faktor ini yang lebih tertumpu kepada elemen struktural dan institusional sahaja tidak dapat menjamin keharmonian etnik dan kestabilan persekutuan untuk tempoh masa yang panjang. Oleh sebab itulah persekutuan Malaysia selalu sahaja dilihat oleh para sarjana sebagai 'a state of stable tension,' iaitu selalu tegang walaupun stabil. Ini menunjukkan mengurus kestabilan melalui penggunaan elemen struktural dan institusional adalah bersifat tekanan dan paksaan yang hanya berkesan dalam tempoh singkat.

Justeru, bagi menjamin kestabilan persekutuan supaya tidak lagi berada dalam keadaan 'a state of stable tension', maka elemen struktural dan institusional ini perlu kepada modifikasi dengan kembali semula kepada nilai dan prinsip utama federalisme. Nilai dan prinsip utama ini ialah sebuah persekutuan multi etnik yang mempraktikkan keadilan, kebebasan, kerjasama, mengiktiraf perbezaan dan kepelbagaian. Ini kerana hanya dengan mematuhi roh dan semangat federal ini sahajalah yang dapat menjamin keharmonian etnik dan mengekalkan kestabilan persekutuan secara semula jadi untuk suatu tempoh yang lama.

PENGHARGAAN

Penulisan ini sebahagiannya dibiayai oleh Kementerian Pengajian Tinggi Malaysia melalui Skim Geran Penyelidikan Fundamental (FRGS/1/2020/SS0/UKM/02/3).

RUJUKAN

- Astro Awani. (2019). *Hina institusi Diraja: Ketua Pemuda PSM Khalid Ismath ditahan*. Retrieved from <https://www.astroawani.com/berita-malaysia/hina-institusi-diraja-ketua-pemuda-psm-khalid-ismath-ditahan-217500>.
- Bakar, I. (2007). *Multinational federation: The case of Malaysia*. In M. Burgess & J. Pinder (Eds.), *Multinational federations* (pp. 68-85). London and New York: Routledge.
- Berita Harian. (2018). 300 NGO bantah UEC [300 NGOs opposed UEC]. Retrieved from <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2018/07/449781/300-ngo-bantah-uec>
- Berita Harian. (2019). *Budaya rasis dalam isu Jawi, khat bawa Malaysia ke belakang*. Retrieved from <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2019/08/595791/budaya-rasis-dalam-isu-jawi-khat-bawa-malaysia-ke-belakang>
- Bhattacharyya, H. (2010). *Federalism in Asia: India, Pakistan and Malaysia*. London & New York: Routledge.
- Birch, A. H. (1966). Approaches to the study of federalism. *Political Studies*, XIV(1), 15-33.
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism: Theory and practice*. Oxford: Routledge.
- Case, W. (2016). Feckless federalism in Malaysia. In W. Hofmeister & E. Tayao (Eds.), *Federalism and decentralization: Perceptions for political and institutional reforms* (pp. 165-88). Singapore: Konrad Adenauer Stiftung.
- Chin, J. (1997). Politics of federal intervention in Malaysia, with reference to Sarawak, Sabah and Kelantan. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 35(2), 96-120.

- Chin, J. (2019). The 1963 Malaysia Agreement (MA63): Sabah and Sarawak and the politics of historical grievances. In S. Lemiere (Ed.), *Minorities matter: Malaysians politics and people* (pp. 75-92). Singapore: ISEAS-Yusuf Ishak Institute.
- Department of Statistics Malaysia Official Portal. (2020). *Major ethnic group composition: 2020*. Retrieved from https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/cthemByCat&cat=155&bul_id=OVByWjg5YkQ3MWFZRTN5bDJiaEVhZz09&menu_id=L0pheU43NWJwRWVSZklWdzQ4TlhUUT09
- Gagnon, A. G. (2007). Democratic multinational federalism under scrutiny: Healthy tensions and unresolved issues in Canada. In M. Burgess & J. Pinder (Eds.), *Multinational federations* (pp.17-30). New York: Routledge.
- Goh, C. T. (1994). *Malaysia: Beyond communal politics*. Kuala Lumpur: Pelanduk Publications.
- Harding, A. J. & Chin, J. (2014). *50 years of Malaysia: Federalism revisited*. Singapore: Marshall Cavendish Editions.
- Jawan, J., Boyman, S. N., & Kadam-Kiai, S. B. (2020). Dynamics of ethnic relations in Malaysia. *Pertanika Journal of Social Sciences and Humanities*, 28(3), 1959-1973.
- Juhasz, J. (2005). Ethno-federalism: Challenges and opportunities. *Medjunarodni problem*, 57(3), 245-63.
- Kananatu, T. (2020). *Minorities, Rights and the Law in Malaysia*. London: Routledge.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J. & Stepan, A. (1992). Political identities and electoral sequences: Spain, the Soviet Union and Yugoslavia. *Daedalus*, 121(2), 123-139.
- Loh, F. K. W. (2009). *Old vs new politics in Malaysia: State and society in transition*. Petaling Jaya: Strategic Information and Research Development Centre.
- Malaysiakini. (2019). *Pengguna media sosial didakwa hina nabi ditahan*. Retrieved from <https://www.malaysiakini.com/news/466883>
- Malaysiakini. (2020). *PH kesal 5 ketua negeri pembangkang tak dijemput mesyuarat Covid-19*. Retrieved from <https://www.malaysiakini.com/news/515142>
- McGarry, J. (2005). *Can federalism help to manage ethnic and national diversity?* Retrieved from <http://www.forumfed.org/libdocs/Federations/V5N1SEen-int-McGarry.pdf>
- McGarry, J. & O'Leary, B. (2009). Must pluri-national federations fail? *Ethnopolitics*, 8(1), 5-25.
- Milne, R. S & Mauzy, D. K. (1978). *Politics and government in Malaysia*. Singapore: Federal Publications (S) Pte Ltd.
- Minority Rights Group International. (2018). *Minorities and indigenous peoples in Malaysia*. Retrieved from <https://minorityrights.org/minorities/indigenous-peoples-and-ethnic-minorities-in-sarawak/>
- New Straits Times. (2020). *Bumiputera Prosperity Council to empower Bumi sosio-economy*. Retrieved from <https://www.nst.com.my/news/nation/2020/07/608618/bumiputera-prosperity-council-empower-bumi-socio-economy?>
- Ooi, K. B. (2011). Towards a federalism that suits Malaysia's diversity. *Kajian Malaysia*, 29(1), 199-214.

- Ostwald, K. (2017). Federalism without decentralization: Power consolidation in Malaysia. *Journal of Southeast Asian Economies*, 34(3), 488-506.
- Pinder, J. (2007). Multinational federations: Introduction. In M. Burgess & J. Pinder (Eds.), *Multinational federations* (pp. 1-16). New York: Routledge.
- Ratnam, K. J. (1965). *Communalism and political process in Malaya*. Kuala Lumpur: Pustaka Ilmu.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown and Company.
- Shafruddin, B. H. (1987). *The federal factor in the government and politics of Peninsular Malaysia*. Singapore: Oxford University Press.
- Simandjuntak, B. (1969). *Malayan federalism, 1945-1963: A study of federal problems in a plural society*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- South China Morning Post. (2021). *Malaysian court's decision to allow use of 'Allah' by Christians herald political, social tension*. Retrieved from <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3125528/malaysian-courts-decision-allow-use-allah-christians-heralds>
- Stepan, A. (1999). Federalism and democracy: Beyond the U.S. model. *Journal of Democracy*, 10(4), 21-23.
- Suruhanjaya Pilihan Raya. (2018a). *Keputusan Terkini Parlimen Sabah*. Retrieved from <http://pru14.spr.gov.my/parliament/>
- Suruhanjaya Pilihan Raya. (2018b). *Keputusan Pilihan Raya Umum Ke-14*. Retrieved from <https://keputusan.spr.gov.my/>
- Suruhanjaya Pilihan Raya. (2020). *Infografik PRU DUN Sabah Ke-16*. Retrieved from <https://www.spr.gov.my/ms/infografik-pilihan-raya>
- Ting, H. (2009). The politics of national identity in west Malaysia: Continued mutation or critical transition? *Southeast Asian Studies*, 47(1), 31-51.
- Vasil, R. K. (1980). *Ethnic politics in Malaysia*. New Delhi: Radiant Publishers.
- Wambolt, D.B. (1992). Content analysis: Method, applications and issues. *Health Care Women Int.* 13, 313-321.
- Watts, R. L. (2007). *The federal idea and its contemporary relevance*. Kingston: Queen's University.
- Weiss, M. L. 2019. Duelling networks: relational clientelism in electoral-authoritarian Malaysia. *Democratization*, 27(1), 1-19.
- Wheare, K. C. (1946). *Federal government*. New York: Oxford University Press.
- Wong, C. H. & Chin, J. (2011). Malaysia: Centralized federalism in an electoral one-party state. In R. Saxena (Ed.), *Varieties of federal governance: Major contemporary models* (pp. 208-31). Cambridge: Cambridge University Press.
- Yusoff, M. A. (2006). *Malaysian federalism: Conflict or consensus*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.

MAKLUMAT PENULIS

ABDUL AQMAR AHMAD TAJUDIN

Calon PhD

Program Sains Politik

Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan

Universiti Kebangsaan Malaysia

aqmartajudin27@gmail.com

MUHAMAD NADZRI MOHAMED NOOR (PENGARANG KORESPONDEN)

Ketua Program Sains Politik

Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan

Universiti Kebangsaan Malaysia

nadzri@ukm.edu.my