

KEDUDUKAN PERJANJIAN MALAYSIA 1963 DARI PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG AWAM ANTARABANGSA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP HAK AUTONOMI SABAH DAN SARAWAK

(The Position of Malaysia Agreement 1963 From the Perspective of Public International Law and its Implications on the Autonomous Rights of Sabah and Sarawak)

ⁱAhmad Rafif Fakhri Mohd Sukri & ⁱⁱ* Rozlinda Mohamed Fadzil

^{i,ii}Fakulti Undang-undang, Universiti Kebangsaan Malaysia, (UKM), 43600 UKM Bangi, Selangor, Malaysia

*Corresponding author: leenda@ukm.edu.my

ABSTRAK

Perjanjian Malaysia 1963 (MA63) merupakan asas pembentukan Persekutuan Malaysia dan menentukan status autonomi Sabah dan Sarawak. Namun, persoalan mengenai tahap pematuhan Malaysia terhadap MA63 terus menimbulkan perdebatan khususnya di bawah undang-undang awam antarabangsa. Kajian ini meneliti kewajipan Malaysia di bawah undang-undang perjanjian antarabangsa dengan memberi tumpuan kepada prinsip *pacta sunt servanda*, hak penentuan nasib sendiri dan tanggungjawab perundangan dalam memelihara autonomi Sabah dan Sarawak. Berdasarkan analisis kes antarabangsa dan tempatan, kajian ini menilai tahap keterikatan Malaysia kepada komitmen perjanjian serta implikasi ketidakpatuhan terhadap MA63. Kajian ini turut mempertimbangkan mekanisme penyelesaian pertikaian termasuk kemungkinan merujuk tuntutan ke Mahkamah Keadilan Antarabangsa atau Mahkamah Tetap Timbang Tara. Dapatan kajian menunjukkan bahawa kegagalan melaksanakan MA63 boleh mencetuskan cabaran undang-undang di peringkat domestik dan antarabangsa serta memberi kesan kepada hubungan politik dan diplomasi negara. Justeru, penilaian semula kedudukan MA63 dalam kerangka undang-undang antarabangsa adalah penting bagi memastikan keadilan dan perlindungan hak autonomi Sabah dan Sarawak. Penulisan ini turut menyumbang kepada wacana reformasi federalisme Malaysia dengan menekankan keperluan memperkukuh mekanisme undang-undang dan institusi bagi menjamin pelaksanaan MA63 secara konsisten dan berkesan.

ABSTRACT

The Malaysia Agreement 1963 (MA63) forms the constitutional foundation of the Federation of Malaysia and outlines the autonomous status of Sabah and Sarawak. Yet, questions regarding Malaysia's compliance with MA63 continue to arise, especially within the framework of public international law. This study examines Malaysia's obligations under the law of treaties, focusing on pacta sunt servanda, the right to self-determination and the legal duties associated with preserving the autonomy of Sabah and Sarawak. Drawing on international and domestic case law, the analysis assesses Malaysia's adherence to its treaty commitments and the implications of non-compliance. The study also considers potential dispute-settlement avenues, including proceedings before the International Court of Justice or the Permanent Court of Arbitration. The findings demonstrate that failures to implement MA63 may give rise to legal challenges both domestically and internationally and carry significant political and diplomatic consequences. Reassessing MA63 through the lens of international law is therefore essential to ensure fairness and the protection of Sabah and Sarawak's rights. This paper contributes to the

Article history:

Submission date: 22 Oct 2025

Received in revised form: 29 Dec 2025

Acceptance date: 30 Dec 2025

Keywords:

Perjanjian Malaysia 1963, perjanjian antarabangsa, pacta sunt servanda, autonomi Sabah dan Sarawak, undang-undang awam antarabangsa

Funding:

This research received no specific grant from any funding agency in the public, commercial, or not-for-profit sectors.

Competing interest:

The author(s) have declared that no competing interests exist.

Cite as:

Mohd Sukri, A.R.F., & Mohamed Fadzil, R. (2025). Kedudukan Perjanjian Malaysia 1963 dari Perspektif Undang-Undang Awam Antarabangsa dan Implikasinya Terhadap Hak Autonomi Sabah dan Sarawak. *Current Legal Issues*, 7(2), 19-36.

PENGENALAN

Perjanjian Malaysia 1963 (“MA63”) adalah perjanjian antarabangsa yang menjadi asas kepada pembentukan Malaysia yang melibatkan gabungan daripada Persekutuan Tanah Melayu, Borneo Utara (kini Sabah), Sarawak dan Singapura. Sebagai perjanjian antarabangsa yang didaftarkan dalam *United Nations Treaty Series* (“UNTS”), MA63 terikat kepada prinsip *pacta sunt servanda* yang mewajibkan Malaysia untuk mematuhi peruntukan yang terkandung di dalamnya (Abdullah, 2024). MA63 memberikan hak-hak autonomi tertentu kepada Sabah dan Sarawak yang seharusnya dihormati oleh kerajaan Persekutuan (Law et al., 2025).

Sejak penubuhan Malaysia, terdapat pelbagai isu mengenai pematuhan terhadap MA63. Pindaan Perlembagaan Persekutuan 1976 menyamakan Sabah dan Sarawak dengan negeri-negeri lain di Semenanjung telah menimbulkan persoalan terhadap kesahan perubahan ini tanpa persetujuan kedua-dua wilayah tersebut yang bertentangan dengan semangat asal MA63 (Law et al., 2025). Selain itu, ketidakseimbangan dalam pengagihan hasil negeri dan dana pembangunan menunjukkan bahawa kewajipan Malaysia untuk memenuhi hak ekonomi dan autonomi Sabah dan Sarawak masih belum dipenuhi sepenuhnya (Mohd Lan & Faruqi, 2023).

Sebagai sebuah negara yang mengamalkan sistem persekutuan, Malaysia terikat dengan kewajipan antarabangsa terutamanya melalui prinsip *administering power* yang diperuntukkan dalam Perkara 73 Piagam PBB dan Resolusi 1541 (XV) di mana United Kingdom (UK) yang merupakan kuasa penjajah pada waktu itu yang bertanggungjawab untuk memastikan hak-hak wilayah-wilayah yang tidak berkerajaan sendiri ini dilindungi (Abdullah, 2024). Kegagalan untuk mematuhi kewajipan-kewajipan ini boleh membawa

kepada cabaran antarabangsa terhadap pematuhan Malaysia terutamanya dalam aspek autonomi dan pengagihan hasil.

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan MA63 berdasarkan undang-undang awam antarabangsa dengan menilai implikasi pelaksanaannya dan memperincikan langkah-langkah pembaharuan yang diperlukan untuk memastikan hak-hak Sabah dan Sarawak dilindungi seperti yang termaktub dalam perjanjian ini.

Walaupun penulisan ini menilai MA63 terutamanya daripada perspektif undang-undang awam antarabangsa, rujukan ringkas kepada Perlembagaan Persekutuan tidak boleh diketepikan kerana keberkesanan MA63 secara domestik tidak beroperasi sebagai suatu perlembagaan yang dapat berdiri dengan sendirinya.

Selaras dengan Perkara 4 Perlembagaan Persekutuan, Perlembagaan kekal sebagai undang-undang tertinggi negara dan oleh itu komitmen MA63 mesti dibaca secara harmoni melalui peruntukan-peruntukan yang telah diperuntukkan ke dalam struktur perlembagaan sedia ada. Pendekatan ini bukanlah bentuk *constitutional pluralism* dalam makna doktrin yang menandingi hierarki Perkara 4, tetapi mencerminkan model dua-dimensi yang lazim dalam perjanjian pembentukan negara moden di mana kewajipan antarabangsa asal dan struktur perlembagaan domestik saling melengkapi. Penjelasan ini membolehkan penulisan ini mengekalkan fokus kepada analisis undang-undang awam antarabangsa dan juga memastikan hubungan antara MA63 dan asas perlembagaan Malaysia dibingkai dengan tepat dan realistik.

METODOLOGI KAJIAN

Penulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui penyelidikan doktrinal

berasaskan rangka teoritis undang-undang awam antarabangsa yang memberi tumpuan kepada isu kesahan perjanjian dan pelaksanaan kewajipan negara. Norma rujukan merangkumi peruntukan dalam konvensyen seperti *Vienna Convention on the Law of Treaties* ("VCLT 1969"), resolusi Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu ("PBB"), prinsip dan doktrin yang dikembangkan melalui kes antarabangsa dan pendapat penasihat Mahkamah Keadilan Antarabangsa ("ICJ"). Sumber data diperolehi daripada analisis teks Perjanjian Malaysia 1963, laporan Suruhanjaya Cobbold, penyata rasmi Parlimen Malaysia berkaitan pindaan Perlembagaan 1976, keputusan mahkamah tempatan serta antarabangsa dan penulisan akademik yang berkaitan. Teknik analisis melibatkan tafsiran undang-undang dan analisis perbandingan untuk menilai tahap pematuhan terhadap prinsip perjanjian antarabangsa dan kesan pelanggaran terhadap hak autonomi Sabah dan Sarawak. Kajian ini dihadkan kepada dimensi undang-undang awam antarabangsa dan tidak melibatkan penilaian terhadap implikasi politik atau ekonomi secara mendalam.

KEDUDUKAN MA63 DALAM UNDANG-UNDANG AWAM ANTARABANGSA

Kedudukan MA63 dalam undang-undang awam antarabangsa tidak boleh dinafikan kerana ia adalah perjanjian yang didaftarkan dalam UNTS. Sebagai sebuah perjanjian antarabangsa, MA63 tertakluk kepada VCLT 1969 yang menyatakan bahawa sesebuah perjanjian yang telah ditandatangani mesti dipatuhi oleh semua pihak. Hal ini bermakna Malaysia terikat untuk menghormati dan mematuhi syarat-syarat asal MA63. Oleh itu, sebarang perubahan terhadap perjanjian ini tanpa persetujuan semua pihak yang terlibat boleh dianggap sebagai pencabulan perjanjian antarabangsa dan boleh mencetuskan pertikaian undang-undang.

Dalam menilai kedudukan MA63 dalam undang-undang awam antarabangsa,

adalah penting untuk memahami bahawa perjanjian ini beroperasi melalui suatu bentuk *dual legitimacy* yang selari dengan kerangka teori yang dihuraikan oleh d'Aspremont (2007). Menurut beliau, sesuatu instrumen antarabangsa boleh mempunyai dua dimensi legitimasi, iaitu *legitimacy of origin* dan *legitimacy of exercise*.

Legitimacy of origin muncul daripada sifat MA63 sebagai perjanjian antarabangsa yang membentuk sebuah negara baharu hasil proses dekolonisasi, didaftarkan dalam UNTS dan tertakluk kepada prinsip undang-undang awam antarabangsa. Pada masa yang sama, keberkesanan pelaksanaannya di Malaysia terbentuk melalui *legitimacy of exercise* apabila peruntukan perjanjian itu diserap masuk ke dalam struktur perlembagaan melalui siri pindaan yang dibuat antara tahun 1963 hingga 1965. Malaysia mungkin tidak mengamalkan *constitutional pluralism* dalam makna kewujudan dua sistem undang-undang yang setara, namun pendekatan dua-dimensi ini membolehkan MA63 difahami sebagai instrumen yang mempunyai kedudukan sah di peringkat antarabangsa dan domestik secara serentak.

Selain pendaftaran dalam UNTS, kesahan MA63 turut disokong fakta bahawa UK merupakan penandatanganan rasmi perjanjian tersebut (Abdullah, 2024). Sebagai kuasa penjajah yang mentadbir Sabah dan Sarawak pada masa itu, UK menandatangani MA63 sebagai kuasa pentadbir yang bertanggungjawab di bawah Perkara 73 Piagam PBB dan Resolusi 1541 (XV). Perkara ini menghendaki kuasa pentadbir untuk membantu wilayah tidak berkerajaan sendiri mencapai pemerintahan sendiri dan kesejahteraan rakyatnya (Makane Moïse, 2013). Menurut Marston (1970), hal ini selaras dengan amalan undang-undang awam antarabangsa berkaitan dekolonisasi di mana kuasa penjajah dibenarkan menandatangani perjanjian bagi pihak wilayah yang belum mencapai kemerdekaan berdasarkan prinsip *administering power responsibility*.

Tambahan pula, Parlimen UK telah meluluskan *Malaysia Act 1963* yang secara sah memindahkan kedaulatan ke atas Borneo Utara dan Sarawak. Marston (1971) menyatakan bahawa penguasaan British terhadap Borneo Utara berpunca daripada pemindahan hak kedaulatan melalui perjanjian 1878 dengan Sultan Sulu yang ditafsir sebagai pemberian mutlak dan bukan sekadar pajakan (*for ever and in perpetuity*) serta disokong oleh amalan pentadbiran yang konsisten sehingga tahun 1963. Kesemua faktor ini memperkukuhkan kesahan pemindahan kuasa melalui MA63 yang membuktikan bahawa ia bukan sahaja sah dari segi kandungan dan pendaftaran di peringkat antarabangsa, malah memenuhi syarat pemindahan kuasa mengikut norma undang-undang antara negara.

Walaupun Malaysia bukan sebuah negara yang berstrukturkan sistem konfederasi dari sudut perlembagaan, konsep rakan setara yang sering dikaitkan dengan MA63 perlu difahami secara berhati-hati dan dalam kerangka yang tepat. Istilah tersebut tidak dinyatakan secara jelas dan tersurat dalam teks MA63. Sebaliknya, terma ini muncul sebagai konstruksi normatif yang merujuk kepada kedudukan Sabah, Sarawak dan Singapura sebagai entiti pengasas yang bersetuju untuk menyertai Persekutuan Malaysia melalui suatu perjanjian antarabangsa bersama Persekutuan Tanah Melayu. Penyata Suruhanjaya Cobbold 1962 dan Laporan Jawatankuasa Antara Kerajaan ("IGC") 1962 menunjukkan bahawa penyertaan Sabah dan Sarawak adalah bersyarat khususnya melalui pemberian perlindungan dan autonomi khas serta keperluan persetujuan bersama bagi sebarang perubahan yang menjejaskan hak dan kedudukan mereka. Konsep rakan setara tidak merujuk kepada kesetaraan kedaulatan seperti dalam doktrin konfederasi memandangkan Sabah dan Sarawak masih berada di bawah pentadbiran kolonial British pada waktu itu, tetapi lebih tepat difahami sebagai suatu bentuk perkongsian perlembagaan yang bersifat asimetri. MA63

dengan demikian memberikan Sabah dan Sarawak kedudukan istimewa yang membolehkan mereka mengekalkan autonomi dalam perkara-perkara tertentu seperti imigresen, kewangan dan perundangan (Mohd Lan & Faruqi, 2023). Namun demikian, seperti diujahkan oleh Ramalingam (2024), pelaksanaan perlindungan khas ini dalam amalan tidak mencerminkan kesetaraan yang substantif memandangkan wujud ketidakseragaman dalam pengagihan kuasa dan sumber serta dominasi berterusan kerajaan Persekutuan dalam keputusan-keputusan utama yang melibatkan negeri-negeri Borneo. Oleh itu, penggunaan istilah rakan setara lebih wajar difahami sebagai tuntutan terhadap pemeliharaan semangat asal MA63 berbanding pengiktirafan kesetaraan mutlak dalam struktur persekutuan Malaysia.

Dalam kes *Attorney General of Malaysia v Sabah Law Society*, Mahkamah Persekutuan dalam permohonan kebenaran untuk merayu telah menegaskan bahawa pertikaian tersebut berkaitan dengan kegagalan Kerajaan Persekutuan untuk mengkaji semula pemberian *Special Grant* kepada Sabah selaras dengan kehendak Perlembagaan Persekutuan dan bukannya berhubung perubahan langsung terhadap MA63 atau pembahagian kuasa persekutuan-negeri. Walau bagaimanapun, Mahkamah menekankan kewajipan perlembagaan Kerajaan Persekutuan untuk mematuhi peruntukan yang melindungi hak kewangan Sabah sekali gus mengesahkan bahawa perlindungan khas yang diberikan kepada Sabah bukan sekadar bersifat politik tetapi mempunyai asas undang-undang yang boleh dikuatkuasakan. Walaupun keputusan tersebut tidak mengiktiraf konsep rakan setara secara jelas dan nyata, ia menyokong pandangan bahawa Sabah dan Sarawak menikmati kedudukan perlembagaan yang berbeza dan dilindungi berbanding negeri-negeri lain khususnya dalam aspek kewangan dan autonomi. Oleh itu, konsep rakan setara lebih tepat difahami sebagai tuntutan normatif untuk mengekalkan struktur perlindungan khas dan persetujuan

bersama sebagaimana yang digariskan dalam MA63 dan Laporan IGC dan bukannya sebagai dakwaan kesetaraan mutlak dalam erti konfederasi atau kedaulatan berasingan.

Abdullah et al. (2019) menyatakan bahawa proses pembentukan Malaysia melalui MA63 boleh dianggap sah secara rasmi menurut Resolusi 1541 (XV) Perhimpunan Agung PBB yang membenarkan pencantuman dengan negara merdeka sebagai bentuk dekolonisasi. Namun, tahap pematuhan terhadap prinsip penentuan nasib sendiri dalam proses tersebut menimbulkan keraguan dari perspektif undang-undang awam antarabangsa (Abdullah, 2024). Suruhanjaya Cobbold yang ditubuhkan oleh kerajaan British dan Persekutuan Tanah Melayu pada tahun 1962 bertujuan menilai sentimen rakyat Sabah dan Sarawak terhadap cadangan penubuhan Malaysia (Law et al., 2025). Walau bagaimanapun, proses tinjauan ini tidak melibatkan pungutan suara secara menyeluruh atau referendum yang demokratik sebagaimana ditekankan dalam prinsip penentuan nasib sendiri di bawah norma antarabangsa. Menurut Penyata Rasmi Parlimen UK, hanya sekitar empat ribu orang daripada populasi gabungan Sabah dan Sarawak yang dianggarkan berjumlah 1.2 juta telah ditemu bual di 35 lokasi yang mewakili hanya sekitar 0.3 peratus daripada jumlah penduduk. Di samping itu, sebanyak 2,200 memorandum diterima daripada pelbagai pihak termasuk pemimpin politik, pertubuhan agama, kesatuan sekerja dan wakil masyarakat (Cobbold Commission, 1962).

Keraguan dan pertikaian mengenai ketiadaan referendum pada tahun 1962 hingga 1963 perlu dinilai dengan mengambil kira prinsip *autonomy of the past* iaitu kefahaman bahawa sesuatu peristiwa sejarah harus dianalisis berdasarkan kepada undang-undang, politik dan sosial pada zamannya sendiri. Prinsip ini menegaskan bahawa keputusan yang dibuat dalam proses pembentukan Malaysia tidak boleh dinilai secara anakronistik dengan menggunakan

piawaian kontemporari secara mutlak memandangkan norma undang-undang antarabangsa berkaitan penentuan nasib sendiri pada awal 1960-an masih berada dalam fasa perkembangan dan belum menetapkan referendum sebagai keperluan mandatori. Oleh itu, ketiadaan pungutan suara menyeluruh pada ketika itu tidak semestinya menjadikan proses pembentukan Malaysia tidak sah dari sudut undang-undang antarabangsa pada zaman tersebut.

Namun demikian, pengiktirafan terhadap *autonomy of the past* tidak menafikan keperluan untuk menilai proses tersebut melalui lensa perkembangan undang-undang awam antarabangsa semasa. Ketidadaan mekanisme pengundian awam yang sah tetap menimbulkan persoalan terhadap sejauh mana kehendak majoriti rakyat Sabah dan Sarawak dapat dizahirkan secara bebas dan tulen (Abdullah, 2024). Oleh itu, dari perspektif piawaian kontemporari yang digariskan dalam Resolusi 1514 (XV) Perhimpunan Agung PBB dan amalan kehakiman antarabangsa mutakhir, ketiadaan referendum boleh diujahkan sebagai tidak memenuhi sepenuhnya prinsip penentuan nasib sendiri khususnya dari segi legitimasi substantif dan penyertaan demokratik rakyat.

Selain itu, hak penentuan nasib sendiri merupakan prinsip asas dalam undang-undang antarabangsa yang diperuntukkan secara jelas. Resolusi ini mengiktiraf bahawa setiap rakyat mempunyai hak untuk menentukan status politik mereka secara bebas tanpa campur tangan luar. Walaupun referendum bukanlah satu-satunya mekanisme bagi melaksanakan hak ini, ia secara amnya diterima sebagai kaedah yang sah dan berkesan dalam memastikan suara rakyat benar-benar didengari terutamanya sewaktu pasca-penjajahan. Pembentukan Malaysia pada tahun 1963 tidak didahului oleh suatu referendum rasmi. Sebaliknya, Suruhanjaya Cobbold hanya menjalankan tinjauan yang terhad melibatkan kurang daripada satu peratus daripada jumlah keseluruhan penduduk kedua-dua wilayah tersebut.

Proses ini adalah tidak mencukupi untuk memenuhi piawaian penyertaan awam dan legitimasi demokratik yang semakin berkembang. Piawaian ini selari dengan pendirian ICJ dalam kes *Western Sahara* (1975) yang menegaskan bahawa proses penyahjajahan wajib berasaskan “*free and genuine expression of the will of the people*”, satu standard yang tidak dipenuhi oleh proses Cobbold yang tidak melibatkan penyertaan rakyat secara menyeluruh.

Stephen Allen (2019) turut menegaskan bahawa ICJ dalam kes Chagos turut menekankan bahawa penentuan nasib sendiri harus mencerminkan *freely expressed and genuine will of the people*. Maka, proses yang hanya melibatkan segelintir kumpulan terpilih tanpa penyertaan rakyat secara menyeluruh melalui mekanisme demokratik yang sah dianggap tidak memenuhi piawaian kesahan yang diterima dalam undang-undang awam antarabangsa masa kini. Pandangan terkini oleh ICJ turut menekankan kepentingan persetujuan *free and informed consent* di mana diputuskan bahawa proses penyahjajahan Mauritius adalah tidak sah kerana tiada rundingan bebas dan adil dengan rakyatnya. Keputusan ini menimbulkan kebimbangan yang sah terhadap kesahan proses kemasukan Sabah dan Sarawak ke dalam Malaysia. Meskipun undang-undang antarabangsa pada waktu itu tidak mewajibkan pelaksanaan referendum secara jelas, tafsiran semasa lebih cenderung ke arah keperluan penglibatan rakyat yang lebih luas dalam menentukan status wilayah mereka. Maka, ketiadaan suatu mekanisme demokratik dan inklusif bagi mendapatkan persetujuan rakyat pada tahun 1963 boleh dianggap tidak memenuhi kehendak undang-undang awam antarabangsa.

Walaupun MA63 telah memenuhi syarat rasmi sebagai perjanjian antarabangsa melalui pendaftarannya dalam UNTS, hakikat bahawa proses persetujuan awam tidak dijalankan secara menyeluruh menimbulkan keraguan terhadap legitimasi substantifnya. Justeru, prinsip yang mengikat perjanjian antarabangsa tetap

tertakluk kepada persoalan sama ada persetujuan awal itu diperoleh secara sah dan bebas. Perkara 26 VCLT 1969 menghendaki negara mematuhi perjanjian tanpa sebarang perubahan sebelah pihak tanpa persetujuan bersama. Tindakan kerajaan Malaysia meminda Perlembagaan Persekutuan pada tahun 1976 tanpa rundingan dengan semua pihak yang berkepentingan boleh dianggap sebagai pelanggaran prinsip ini. Pindaan yang menjejaskan status Sabah dan Sarawak tanpa persetujuan jelas boleh diujahkan sebagai pencabulan terhadap MA63.

Kedudukan MA63 dalam sistem domestik juga perlu dilihat melalui Perkara 4 Perlembagaan Persekutuan yang menetapkan bahawa Perlembagaan ialah undang-undang tertinggi negara. Prinsip ini menjelaskan bahawa segala hak dan tanggungjawab yang terbit daripada perjanjian antarabangsa hanya boleh berkuat kuasa dalam Malaysia setakat mana ia telah diluluskan ke dalam Perlembagaan melalui pindaan yang sewajarnya. Dengan itu, keberkesanan MA63 tidak berpunca daripada statusnya sebagai perjanjian antarabangsa semata-mata, tetapi bergantung kepada bentuk penggubalannya dalam struktur perlembagaan selepas tahun 1963. Walaupun hal ini tidak menafikan sifat MA63 sebagai perjanjian pembentukan negara yang sah di peringkat antarabangsa, ia menunjukkan bahawa pelaksanaannya di Malaysia tertakluk kepada kerangka perlembagaan yang sedia ada sekali gus mewujudkan jurang antara kewajipan antarabangsa Malaysia dan keutamaan prinsip kedaulatan perlembagaan. Jurang inilah yang menjadi punca berlakunya ketidakseimbangan pelaksanaan MA63 termasuk pindaan yang dibuat tanpa rujukan kepada pihak asal perjanjian.

MA63 telah melalui pelbagai cabaran dalam pelaksanaannya akibat sistem dualisme yang diamalkan di Malaysia. Dualisme bermakna undang-undang antarabangsa tidak mempunyai kesan langsung dalam sistem perundangan domestik kecuali digubal melalui undang-

undang Parlimen. Dalam kes *Public Prosecutor v Yap Peng* [1987], mahkamah menjelaskan bahawa perjanjian antarabangsa tidak boleh dikuatkuasakan tanpa peruntukan statutori yang mengesahkannya. Hal ini menjadikan MA63 walaupun sah sebagai perjanjian antarabangsa, ia masih tertakluk sepenuhnya kepada tafsiran dan struktur Perlembagaan Persekutuan. Kesan langsung dualisme turut dapat dilihat dalam *Dewan Undangan Negeri Kelantan v Kerajaan Persekutuan* [2015] yang menegaskan bahawa instrumen seperti *Convention on the Rights of the Child* tidak boleh mempunyai kesan undang-undang tanpa penggubalan oleh Parlimen. Dengan asas dualisme ini, pindaan Perlembagaan Persekutuan pada tahun 1976 dapat dilaksanakan tanpa rujukan kepada mekanisme undang-undang antarabangsa sekali gus memperlihatkan ruang yang wujud bagi kerajaan Persekutuan untuk mengubah kedudukan perlembagaan dan skop perlindungan khas Sabah dan Sarawak yang berakar daripada MA63 secara sebelah pihak.

Selain itu, pendekatan kehakiman dalam beberapa keputusan terdahulu turut memperlihatkan kecenderungan untuk mengutamakan kuasa perlembagaan Persekutuan berbanding prinsip undang-undang antarabangsa. Dalam *Stephen Kalong Ningkan v Government of Malaysia* [1968], *Privy Council* mengesahkan tindakan kerajaan Persekutuan menggunakan kuasa darurat terhadap Ketua Menteri Sarawak, keputusan yang menimbulkan persoalan terhadap perlindungan autonomi negeri dalam kerangka MA63. Namun, perkembangan mutakhir melalui keputusan Mahkamah Persekutuan dalam *Indira Gandhi a/p Mutho v Pengarah Jabatan Agama Islam Perak* [2018] menunjukkan perubahan yang lebih progresif. Mahkamah menegaskan bahawa hak asasi dalam Perlembagaan perlu ditafsir secara luas dan harmoni dengan norma undang-undang antarabangsa walaupun instrumen antarabangsa itu tidak digubal secara rasmi. Rujukan kepada prinsip

antarabangsa seperti *best interests of the child* dalam tafsiran Perkara 5 dan 8 menandakan kesediaan kehakiman Malaysia untuk menggunakan norma antarabangsa sebagai panduan pentafsiran. Pendekatan ini memberi ruang kepada prinsip undang-undang antarabangsa untuk memainkan peranan penting dalam tafsiran MA63 khususnya dalam menilai skop hak, autonomi dan kedudukan Sabah serta Sarawak dalam Persekutuan.

IMPLIKASI PINDAAN PERLEMBAGAAN TERHADAP MA63

Pembentukan Malaysia tidak berlaku melalui penyertaan biasa negeri-negeri baharu ke dalam sebuah Persekutuan sedia ada tetapi melalui suatu proses perjanjian yang melibatkan Persekutuan Tanah Melayu, Sabah, Sarawak dan Singapura sebagai pihak-pihak yang bersetuju membentuk sebuah entiti persekutuan baharu (Chin, 2019). Kedudukan Sabah dan Sarawak sebagai entiti pengasas dicerminkan melalui sifat rundingan perjanjian tersebut serta jaminan perlindungan dan autonomi terhad yang diperuntukkan sebagaimana ditegaskan dalam Penyata Suruhanjaya Cobbold 1962 dan Laporan IGC 1962. Struktur asal Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan yang menyenaraikan Sabah dan Sarawak secara berasingan turut menggambarkan pengaturan persekutuan yang bersifat asimetri dan membezakan mereka daripada negeri-negeri lain dalam Persekutuan (Puyok, 2024).

Pindaan Perlembagaan Malaysia pada tahun 1976 menerusi Akta A354 telah membawa implikasi besar terhadap status MA63 khususnya terhadap kedudukan Sabah dan Sarawak dalam struktur persekutuan itu sendiri. Sebelum berlakunya pindaan ini, kedua-dua wilayah tersebut diiktiraf secara tersurat sebagai entiti berasingan dalam Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan. Namun, penyusunan baharu yang menyenaraikan semua negeri secara seragam telah menyamakan status Sabah dan Sarawak

dengan negeri-negeri lain di Semenanjung (Law et al., 2025). Tindakan ini telah mencetuskan kebimbangan kerana dilakukan secara sebelah pihak tanpa sebarang rekod rundingan atau persetujuan daripada pihak-pihak asal perjanjian termasuklah UK yang secara sah menandatangani MA63 sebagai kuasa pentadbir Sabah dan Sarawak (Mohd Lan & Faruqi 2023). Menurut Yotova (2024), ketiadaan konsultasi ini menimbulkan persoalan tentang kesahan pindaan tersebut.

Pindaan ini juga memberi kesan kepada kedudukan politik Sabah dan Sarawak dalam struktur persekutuan. Perwakilan satu pertiga kerusi Parlimen yang dijanjikan tidak lagi dipenuhi selepas Singapura mencapai kemerdekaan pada tahun 1965. Kini, kedua-dua negeri hanya memiliki sekitar dua puluh lima peratus kerusi. Implikasi politik ini melemahkan suara mereka dalam membuat keputusan persekutuan dan bertentangan dengan semangat perjanjian asal (Puyok, 2024). Walaupun pindaan pada tahun 2021 melalui Akta A1642 telah mengembalikan struktur asal Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan dan memperbetulkan definisi Persekutuan serta takrifan *native* di Sarawak dalam Perkara 161A Perlembagaan Persekutuan, perubahan tersebut masih bersifat sekadar simbolik. Hak-hak substantif seperti pengurusan hasil negeri, kuasa perundangan dan pengurusan fiskal masih kekal dikuasai oleh kerajaan persekutuan.

TANGGUNGJAWAB DAN KEWAJIPAN MALAYSIA DI BAWAH PERJANJIAN ANTARABANGSA

Malaysia sebagai sebuah negara yang mengamalkan sistem persekutuan di mana mempunyai tanggungjawab dan kewajipan yang jelas di bawah MA63. Sebagai perjanjian yang mengatur pembentukan Malaysia dan menentukan hak Sabah dan Sarawak, Malaysia terikat untuk mematuhi peruntukan yang termaktub dalam MA63 berdasarkan prinsip undang-undang awam antarabangsa.

Malaysia juga terikat dengan prinsip tanggungjawab negara yang diperincikan di dalam *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. Prinsip ini menetapkan bahawa jika sesebuah negara gagal mematuhi perjanjian antarabangsa yang sah, ia boleh dikenakan tindakan dalam bentuk tuntutan undang-undang atau tekanan diplomatik. Dalam kes *Nicaragua v. United States* (1986), ICJ memutuskan bahawa Amerika Syarikat telah melanggar prinsip perjanjian antarabangsa dengan menyokong tindakan ketenteraan yang melanggar kedaulatan Nicaragua. Kes ini menunjukkan bahawa sesebuah negara yang gagal memenuhi kewajibannya dalam perjanjian antarabangsa boleh dikenakan tindakan berdasarkan undang-undang antarabangsa. Kegagalan untuk melaksanakan sepenuhnya MA63 termasuk hak ke atas hasil negeri Sabah dan Sarawak serta kuasa autonomi yang dijamin boleh menjadi asas kepada cabaran di peringkat antarabangsa.

Tanggungjawab Malaysia di bawah MA63 juga merangkumi aspek perlindungan hak autonomi Sabah dan Sarawak dalam sistem persekutuan. Harding (2021) menyatakan bahawa Perkara 8 MA63 memperuntukkan bahawa hak istimewa Sabah dan Sarawak dalam aspek imigresen, tanah, sumber asli dan pentadbiran awam hendaklah dihormati dan tidak boleh dihapuskan tanpa persetujuan bersama oleh kerajaan Persekutuan dan negeri. Namun, sejarah pelaksanaan MA63 menunjukkan bahawa terdapat banyak kes di mana hak-hak ini telah terhakis akibat tindakan kerajaan Persekutuan (Mohd Lan & Faruqi, 2023). Kewajipan ini berkait rapat dengan prinsip penentuan nasib sendiri yang mengiktiraf bahawa wilayah yang telah mencapai tahap pemerintahan sendiri tetap berhak menentukan status politik mereka melalui kehendak rakyat yang bebas dan tulen. Persoalan utama bukanlah sama ada Sabah dan Sarawak layak menerima pemindahan kuasa sepenuhnya seperti wilayah tidak berkerajaan sendiri, tetapi sama ada proses pembentukan Malaysia

telah mencerminkan tahap penyertaan awam dan legitimasi demokrasi yang mencukupi mengikut piawaian undang-undang antarabangsa yang berkembang khususnya memandangkan ketiadaan suatu referendum menyeluruh dalam proses Suruhanjaya Cobbold.

Tanggungjawab Malaysia turut merangkumi aspek perlindungan hak ekonomi dan pembangunan wilayah. Perkara 112C dan 112D Perlembagaan Persekutuan memperuntukkan bahawa Sabah dan Sarawak berhak menerima geran khas serta hasil negeri yang sewajarnya sebagai sebahagian daripada persetujuan mereka dalam pembentukan Malaysia (Mohd Lan & Faruqi, 2023). Namun, kajian menunjukkan berlakunya ketidakseimbangan dalam pengagihan dana pembangunan menyebabkan kedua-dua wilayah kekal berada dalam kedudukan jauh ketinggalan berbanding negeri-negeri di Semenanjung (Asadullah et al., 2023). Mohamad et al. (2024) turut menekankan bahawa ketegangan dalam hubungan persekutuan-negeri khususnya dalam aspek kawalan sumber asli, hak tanah adat dan pelaksanaan dasar pembangunan telah melemahkan semangat asal MA63 yang menuntut autonomi sebenar bagi Sabah dan Sarawak. Kegagalan menyediakan sumber pembangunan yang mencukupi boleh dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip keadilan ekonomi yang digariskan dalam *Declaration on the Right to Development 1986* oleh PBB. Oleh itu, Malaysia mempunyai kewajiban bukan sahaja untuk menghormati hak autonomi secara perundangan tetapi juga untuk memastikan pembangunan ekonomi yang adil dan seimbang bagi Sabah dan Sarawak selaras dengan komitmen antarabangsa terhadap keadilan sosial dan ekonomi.

PERBANDINGAN DENGAN KES ANTARABANGSA DAN UNDANG-UNDANG NEGARA LAIN

Perbandingan antarabangsa memainkan peranan penting dalam menyokong hujah bahawa MA63 merupakan sebuah perjanjian

antarabangsa yang sah dan terus relevan dari sudut undang-undang awam antarabangsa. Walaupun VCLT 1969 tidak terpakai secara retrospektif kepada MA63, prinsip *pacta sunt servanda* yang dikodifikasikan dalam Perkara 26 VCLT mencerminkan undang-undang adat antarabangsa yang telah lama diiktiraf. Prinsip ini menegaskan bahawa setiap perjanjian yang sah hendaklah dipatuhi secara suci hati oleh pihak-pihak yang terikat dengannya. Dalam kes *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (1997), ICJ menegaskan bahawa pengubahsuaian atau penggantungan pelaksanaan sesuatu perjanjian tidak boleh dilakukan secara unilateral tanpa persetujuan bersama pihak-pihak berkenaan. Prinsip ini relevan dalam menilai pindaan Perlembagaan Persekutuan Malaysia pada tahun 1976, khususnya sejauh mana pindaan tersebut selari dengan kewajiban asal yang lahir daripada MA63. Pandangan ini turut disokong oleh Harding (2017) yang menegaskan bahawa MA63 tidak wajar ditafsir sebagai dokumen dalaman semata-mata, sebaliknya perlu difahami sebagai perjanjian pembentukan negara yang mempunyai implikasi berterusan terhadap kedudukan Malaysia sebagai sebuah entiti dalam sistem undang-undang antarabangsa.

Prinsip tanggungjawab negara (*state responsibility*) memainkan peranan penting dalam memperkukuhkan keperluan untuk mematuhi kewajiban antarabangsa. Dalam kes *Nicaragua v. United States* (1986), ICJ memutuskan bahawa tindakan Amerika Syarikat yang mencabuli prinsip kedaulatan negara dengan memberi bantuan kepada kumpulan bersenjata yang bertindak melawan kerajaan yang sah di Nicaragua adalah satu pelanggaran kewajiban antarabangsa. ICJ menegaskan bahawa pelanggaran terhadap norma perjanjian antarabangsa menyebabkan negara yang melanggar kewajiban tersebut bertanggungjawab untuk memberikan ganti rugi dan memulihkan keadaan kepada asal sebagai sebahagian daripada tanggungjawab negara untuk menjaga keutuhan perjanjian antarabangsa. Keputusan ini menjelaskan

bahawa apabila negara gagal memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam perjanjian antarabangsa, ia mencetuskan kewajiban untuk memperbaiki kerosakan yang telah dilakukan dan memastikan pelaksanaan perjanjian itu kembali kepada keadaan yang sepatutnya. Prinsip ini jelas terkandung dalam *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* yang digubal oleh Suruhanjaya Undang-Undang Antarabangsa yang memberikan hak kepada mana-mana pihak yang terkesan untuk menuntut remedi apabila kewajiban antarabangsa mereka tidak dipatuhi.

Mengikut prinsip ini, kegagalan kerajaan Malaysia untuk menyerahkan empat puluh peratus hasil pendapatan negeri kepada Sabah seperti yang diperuntukkan dalam MA63 boleh dianggap sebagai pelanggaran terhadap kewajiban antarabangsa. Seperti yang dinyatakan oleh Mohd Lan dan Faruqi (2023), Malaysia bertanggungjawab untuk memenuhi kewajiban yang termaktub dalam MA63 kerana kegagalannya untuk melaksanakan komitmen ini boleh memberi impak negatif kepada Sabah yang berhak menuntut ganti rugi atau pembetulan terhadap keadaan yang merugikan mereka. Bahkan, Crawford (2013) membincangkan prinsip *erga omnes* yang memberi ruang kepada pihak ketiga termasuklah negara asal seperti UK untuk menuntut pematuan terhadap kewajiban antarabangsa ini. Prinsip ini memperluaskan kewajiban antarabangsa kepada semua pihak yang terlibat dalam perjanjian tersebut yang menunjukkan bahawa pelanggaran terhadap MA63 oleh Malaysia boleh memberi kesan bukan sahaja kepada Sabah dan Sarawak, tetapi juga kepada negara seperti UK yang turut bertanggungjawab untuk memastikan pematuan terhadap perjanjian yang ditandatangani demi kesejahteraan wilayah yang belum mencapai kemerdekaan. Dengan demikian, prinsip tanggungjawab negara dan *erga omnes* memberikan landasan yang kukuh untuk mana-mana pihak yang terjejas oleh pelanggaran perjanjian antarabangsa untuk menuntut remedi, memperkukuhkan kewajiban

Malaysia dalam memastikan pematuan terhadap peruntukan MA63.

Dalam *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, ICJ menegaskan bahawa pemisahan wilayah Chagos dari Mauritius oleh British tanpa persetujuan bebas dan bermaklumat daripada penduduk tempatan adalah pencabulan terhadap prinsip penentuan nasib sendiri yang dilindungi di bawah Resolusi 1514 (XV) PBB. ICJ memutuskan bahawa proses pemisahan atau integrasi wilayah perlu melibatkan persetujuan bebas dan informatif daripada penduduk setempat yang dapat dicapai melalui mekanisme seperti referendum atau pungutan suara. Dalam kes *Chagos*, ICJ menekankan bahawa pemisahan yang dilakukan tanpa penglibatan rakyat secara langsung adalah bertentangan dengan hak mereka untuk menentukan masa depan mereka kerana tiada pungutan suara atau mekanisme demokratik secara menyeluruh yang memberi ruang kepada penduduk untuk menyatakan pendapat mereka. Keputusan ICJ ini berperanan penting dalam memperkukuh prinsip penentuan nasib sendiri dalam konteks undang-undang awam antarabangsa. Dalam hal ini, ICJ menggariskan bahawa tidak cukup hanya dengan kelulusan pihak penjajah atau negara yang lebih kuat tetapi perlunya hak penentuan nasib sendiri melibatkan proses yang benar-benar bebas dan diwakili oleh suara rakyat. Tindakan British memisahkan Chagos tanpa sebarang rundingan atau referendum dengan penduduk tempatan adalah pencabulan terhadap hak mereka untuk menentukan nasib mereka sendiri yang diiktiraf oleh Piagam PBB sebagai hak asasi bagi wilayah tak berkerajaan sendiri.

Prinsip penentuan nasib sendiri ini juga memberi relevansi kepada proses penyertaan Sabah dan Sarawak dalam Malaysia melalui MA63. Laporan Suruhanjaya Cobbold yang menjadi asas kepada penyertaan kedua-dua wilayah ini tidak melibatkan mekanisme demokratik seperti referendum atau pungutan suara awam yang bebas. Sebaliknya, ia hanya

melibatkan temu bual kepada kumpulan-kumpulan yang terpilih dengan sebahagian kecil daripada penduduk dan tidak memberi peluang kepada seluruh rakyat Sabah dan Sarawak untuk menyuarakan pendapat mereka mengenai integrasi tersebut. Harding (2017) mencatatkan bahawa kegagalan untuk mengadakan pungutan suara yang sah dan bebas menimbulkan persoalan mengenai kesahihan proses tersebut mengikut prinsip penentuan nasib sendiri. Seperti dalam kes *Chagos*, integrasi Sabah dan Sarawak melalui MA63 boleh dipersoalkan dari segi kesahihan demokrasi dan hak asasi mereka untuk menentukan masa depan wilayah mereka sendiri. Namun, juga penting untuk diingatkan bahawa penyertaan Sabah dan Sarawak ke dalam Malaysia dilakukan melalui perjanjian antarabangsa yang sah yang disokong oleh dokumen-dokumen asas seperti Penyata Suruhanjaya Cobbold dan Laporan IGC. MA63 memberikan kedudukan istimewa kepada kedua-dua wilayah ini dengan jaminan perlindungan terhadap hak-hak mereka seperti kewangan dan imigresen yang mencerminkan prinsip kedaulatan dan autonomi. Oleh itu, meskipun terdapat isu berkaitan dengan prinsip penentuan nasib sendiri, aspek-aspek lain dalam MA63 seperti perlindungan terhadap hak Sabah dan Sarawak menunjukkan bahawa penyertaan mereka dalam Malaysia adalah sah secara perundangan dan berdasarkan persetujuan kedua-dua pihak yang terlibat.

Dalam *Western Sahara Advisory Opinion* (1975), ICJ menegaskan bahawa proses penyahjajahan tidak boleh hanya bergantung kepada klausa perjanjian atau tuntutan sejarah, tetapi mestilah berasaskan kepada *free and genuine expression of the will of the people*. Mahkamah mendapati bahawa walaupun wujud hubungan sejarah dan kesetiaan tertentu antara Western Sahara dengan Maghribi dan Mauritania, hubungan tersebut tidak mencapai tahap *legal ties of sovereignty* yang boleh menafikan hak penduduk wilayah tersebut untuk menentukan nasib sendiri. ICJ merujuk secara jelas kepada Resolusi 1514 (XV) dan

1541 (XV) PBB dan menekankan bahawa penentuan status sesuatu wilayah tak berkerajaan sendiri mesti dilakukan melalui mekanisme yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyat seperti pungutan suara atau proses konsultasi yang menyeluruh dan bebas. Prinsip ini memberi implikasi penting kepada MA63 kerana proses penyertaan Sabah dan Sarawak ke dalam Malaysia melalui Suruhanjaya Cobbold hanya melibatkan sebahagian kecil populasi tanpa referendum menyeluruh sekali gus menimbulkan persoalan sama ada piawaian *genuine will of the people* benar-benar dipenuhi mengikut kehendak undang-undang awam antarabangsa kontemporari.

Dalam kes *East Timor (Portugal v Australia)* (1995), ICJ menegaskan bahawa hak penentuan nasib sendiri merupakan salah satu prinsip asas undang-undang antarabangsa moden dan mempunyai sifat *erga omnes* iaitu kewajipan yang terhutang kepada masyarakat antarabangsa keseluruhannya. Walaupun Mahkamah akhirnya tidak dapat meneruskan prosiding atas alasan ketiadaan persetujuan Indonesia sebagai pihak dalam kes tersebut, ICJ tetap mengiktiraf bahawa rakyat East Timor mempunyai hak yang jelas untuk menentukan status politik mereka sendiri dan menikmati kedaulatan kekal ke atas sumber asli mereka. Mahkamah juga menekankan bahawa sifat *erga omnes* hak ini tidak mengatasi keperluan asas undang-undang antarabangsa bahawa bidang kuasa Mahkamah bergantung kepada persetujuan negara yang terlibat. Prinsip yang digariskan dalam kes ini mengukuhkan hujah bahawa hak penentuan nasib sendiri bagi wilayah-wilayah seperti Sabah dan Sarawak bukan sekadar isu politik dalaman, tetapi berkait dengan kewajipan antarabangsa yang lebih luas. Kegagalan untuk memastikan bahawa proses kemasukan Sabah dan Sarawak benar-benar mencerminkan kehendak bebas rakyat boleh menimbulkan persoalan tentang sejauh mana prinsip *erga omnes* ini dihormati walaupun Malaysia secara rasmi mematuhi prosedur perjanjian dan pindaan perlembagaan di peringkat domestik.

Kes *Timor-Leste v. Australia* (2016) turut memperkukuhkan keperluan untuk menghormati prinsip rundingan adil dalam menandatangani perjanjian yang melibatkan hak wilayah dan sumber asli. Walaupun Timor-Leste merupakan sebuah negara berdaulat dan oleh itu tidak setara dari sudut status undang-undang antarabangsa dengan Sabah dan Sarawak, kes ini masih relevan sebagai rujukan prinsip berkaitan kewajipan rundingan adil dan pelaksanaan secara suci hati dalam perjanjian yang melibatkan hak wilayah dan sumber asli. Dalam kes tersebut, Mahkamah Tetap Timbang Tara (“PCA”) menegaskan bahawa perjanjian yang terhasil daripada ketidakseimbangan kuasa atau rundingan yang tercemar tidak memenuhi piawaian kesaksamaan dan keadilan dalam undang-undang antarabangsa. Rujukan kepada kes ini tidak bertujuan menyamakan kedudukan Sabah dan Sarawak dengan negara berdaulat tetapi untuk menekankan bahawa prinsip rundingan telus dan persetujuan bermakna merupakan norma asas dalam penstrukturan hak sumber asli. Walaupun Akta Pembangunan Petroleum 1974 digubal melalui Parlimen dengan penglibatan wakil Sabah dan Sarawak, persoalan utama yang dibangkitkan oleh sarjana adalah sama ada proses tersebut mencerminkan persetujuan substantif yang selari dengan MA63 khususnya apabila hak kawalan ke atas sumber asli negeri terjejas secara menyeluruh (Mohd Lan & Faruqi, 2023).

Selain daripada rujukan kes antarabangsa, analisis perbandingan terhadap sistem persekutuan moden menunjukkan bahawa perlindungan hak wilayah sering kali dilakukan melalui mekanisme institusi yang kukuh. Di Jerman, Perkara 79(3) Hukum Asas Republik Persekutuan Jerman (*Grundgesetz*) secara jelas melarang sebarang pindaan terhadap prinsip asas seperti hak negeri (*Länder*) tanpa persetujuan mereka sekali gus menjamin bahawa tiada sebarang perubahan terhadap struktur persekutuan boleh dilakukan secara unilateral (Kommers & Miller, 2012). Di Kanada, Mahkamah

Agung dalam kes *Reference re Secession of Quebec* (1998) menegaskan bahawa wilayah seperti Quebec tidak mempunyai hak untuk keluar daripada persekutuan secara sebelah pihak. Sebaliknya, sebarang perubahan mesti dilakukan melalui rundingan dan proses perlembagaan yang sah selaras dengan prinsip demokrasi dan federalisme. Manakala di Switzerland, perlindungan terhadap hak wilayah dilaksanakan melalui sistem referendum dua peringkat dan pemberian kuasa legislatif yang luas kepada kanton. Mekanisme ini memastikan bahawa semua keputusan persekutuan yang memberi kesan kepada wilayah tidak boleh dilaksanakan tanpa persetujuan institusi tempatan (Linder & Mueller, 2021).

Perbandingan ini menunjukkan bahawa MA63 sebagai asas perjanjian pembentukan Malaysia memerlukan bukan sahaja pengiktirafan undang-undang di peringkat antarabangsa, tetapi juga mekanisme institusi domestik yang boleh berfungsi secara praktikal dalam konteks politik dan pentadbiran negara. Hak yang diperuntukkan dalam MA63 tidak dapat direalisasikan sepenuhnya tanpa struktur pelaksanaan yang jelas dan komitmen berterusan daripada kerajaan Persekutuan serta kerajaan negeri. Kegagalan mematuhi prinsip undang-undang antarabangsa dan amalan persekutuan yang baik boleh membuka ruang kepada pertikaian perundangan serta menjejaskan keyakinan terhadap integriti persekutuan. Oleh itu, reformasi yang dicadangkan perlu dilaksanakan secara berperingkat, mengambil kira kemampuan pentadbiran, realiti politik dan keperluan praktikal agar semangat asal MA63 dapat diperkukuh secara munasabah dan berkesan.

IMPLIKASI POLITIK DAN DIPLOMATIK

Pelaksanaan dan kegagalan pematuhan terhadap MA63 mempunyai implikasi politik dan diplomatik yang besar terhadap kestabilan hubungan antara kerajaan Persekutuan dengan Sabah dan Sarawak serta kedudukan Malaysia dalam arena

antarabangsa. Sejak pembentukan Malaysia, isu berkaitan pematuhan terhadap MA63 telah menjadi faktor utama dalam politik domestik Malaysia khususnya dari segi tuntutan hak autonomi dan pengagihan kuasa antara kerajaan negeri dan kerajaan Persekutuan. Kegagalan untuk menangani isu-isu ini dengan adil bukan sahaja mencetuskan ketegangan politik dalaman tetapi juga boleh menjejaskan imej diplomatik Malaysia di peringkat antarabangsa. Dalam arena politik tempatan, ketidakpatuhan terhadap MA63 telah menjadi isu utama dalam tuntutan politik di Sabah dan Sarawak yang menyaksikan kebangkitan sentimen autonomi yang semakin kuat dalam kalangan rakyat dan pemimpin politik negeri. Pilihan raya negeri di Sabah dan Sarawak sering kali dipengaruhi oleh isu hak autonomi dengan parti-parti politik tempatan menekankan keperluan untuk mengembalikan hak yang dijamin dalam MA63 (Chin, 2019). Kegagalan kerajaan Persekutuan untuk memenuhi tuntutan ini boleh memperkuatkan desakan untuk lebih banyak kuasa diberikan kepada kerajaan negeri sekali gus menimbulkan persoalan mengenai keseimbangan kuasa dalam sistem Persekutuan Malaysia (Abdullah & Haji Mulia, 2018).

Implikasi politik juga merangkumi hubungan antara kerajaan negeri dan kerajaan Persekutuan dalam pembentukan dasar ekonomi dan pembangunan. Ketidakeimbangan dalam pengagihan hasil negeri dan pelaksanaan projek pembangunan telah menjadi isu yang sering dibangkitkan oleh pemimpin politik Sabah dan Sarawak. Tuntutan untuk kawalan lebih besar terhadap sumber asli seperti minyak dan gas juga terus menjadi isu utama dalam politik Malaysia Timur. Kegagalan untuk menyelesaikan isu ini boleh menyebabkan ketidakstabilan politik yang lebih besar, dengan kemungkinan munculnya tuntutan autonomi yang lebih agresif daripada pemimpin negeri seperti desakan untuk mengkaji semula kedudukan Sabah dan Sarawak dalam Persekutuan Malaysia.

Implikasi diplomatik tidak boleh diabaikan kerana kegagalan Malaysia untuk menghormati MA63 boleh menimbulkan persepsi negatif dalam hubungan antarabangsa, terutamanya dalam kalangan organisasi hak asasi manusia dan institusi perundangan antarabangsa. Kegagalan untuk mematuhi perjanjian yang telah dimeterai boleh menjejaskan kredibiliti Malaysia dalam rundingan dan komitmen antarabangsa yang lain.

Malaysia berisiko kehilangan kepercayaan dalam hubungan diplomatik serantau. Walaupun Persatuan Negara-negara Asia Tenggara (ASEAN) mengamalkan prinsip tidak campur tangan, kegagalan Malaysia menyelesaikan isu MA63 boleh menjejaskan kedudukannya dalam perbincangan serantau. Negara-negara jiran seperti Indonesia, Brunei dan Filipina mungkin memandang ketidakstabilan politik di Sabah dan Sarawak sebagai ancaman terhadap kestabilan serantau. Hal ini menjadi lebih kritikal kerana Filipina masih mengekalkan tuntutan terhadap Sabah berdasarkan warisan Kesultanan Sulu dan sebarang ketidakstabilan dalam pelaksanaan MA63 boleh memberikan ruang kepada Filipina dan pihak lain untuk menghidupkan semula tuntutan geopolitik yang lebih kompleks, yang berpotensi menambah ketegangan di kawasan tersebut. Ketidakpastian mengenai hak autonomi dan pengagihan kuasa di Sabah dan Sarawak berpotensi untuk meningkatkan sensitiviti geopolitik dalam kalangan negara-negara jiran Malaysia, yang mungkin turut mempengaruhi hubungan serantau ASEAN secara keseluruhan (Wilson & Ibrahim, 2018).

MEKANISME PENYELESAIAN PERTIKAIAN MA63

Pertikaian berkaitan pelaksanaan dan pematuhan MA63 memerlukan mekanisme penyelesaian yang berkesan agar hak autonomi Sabah dan Sarawak terus dihormati dalam kerangka perlembagaan Malaysia. Mekanisme yang paling praktikal dan selari dengan realiti perundangan ialah

penyelesaian domestik melalui rundingan antara kerajaan Persekutuan dan kerajaan negeri. Sejak merdeka, beberapa struktur rundingan seperti Jawatankuasa Khas MA63 telah ditubuhkan bagi menilai tahap pelaksanaan perjanjian tersebut (Abdullah et al., 2019). Walau bagaimanapun, keberkesanan rundingan ini sering terhad kerana tidak disokong oleh kerangka perundangan yang mengikat. Oleh itu, satu reformasi struktur diperlukan. Parlimen boleh mempertimbangkan penggubalan satu kod pelaksanaan MA63 dalam bentuk undang-undang khusus yang menetapkan skop hak Sabah dan Sarawak, garis masa pelaksanaan, kewajipan pelaporan dan penalti terhadap ketidakpatuhan. Kod ini boleh digubal dengan mewajibkan persetujuan kerajaan negeri untuk sebarang pindaan selaras dengan prinsip persetujuan bersama dalam MA63.

Dari sudut kehakiman pula, Mahkamah Tinggi Sabah dan Sarawak wajar diberikan bidang kuasa asal (*original jurisdiction*) bagi mendengar pertikaian perlembagaan melibatkan negeri dan Persekutuan supaya proses penyelesaian lebih mudah diakses tanpa bergantung kepada pemfailan di Putrajaya. Kes *Attorney General of Malaysia v Sabah Law Society* [2024] membuktikan bahawa semakan kehakiman masih boleh digunakan sebagai mekanisme semak dan imbang dalam isu berkaitan *Special Grant* di bawah Perkara 112D Perlembagaan Persekutuan.

Timbang tara antarabangsa di PCA sering dirujuk sebagai alternatif kerana sifatnya yang lebih neutral. Namun, timbang tara hanya boleh berlaku dengan persetujuan semua pihak yang terlibat termasuk kerajaan Persekutuan. *Timor-Leste v Australia* (2016) menunjukkan bahawa timbang tara boleh menghasilkan keputusan yang lebih saksama dalam situasi ketidakseimbangan kuasa dan pertikaian mengenai sumber asli. Walau bagaimanapun, PCA tidak boleh digunakan oleh Sabah atau Sarawak secara sebelah pihak kerana kedua-duanya bukan subjek undang-undang antarabangsa yang diiktiraf.

Peranan PCA hanya muncul jika kerajaan Persekutuan sendiri bersetuju untuk merujuk pertikaian tersebut ke timbang tara iaitu suatu keadaan yang tidak realistik pada masa kini. Justeru, peranan PCA dalam konteks MA63 harus dilihat sebagai mekanisme terakhir sekiranya wujud persetujuan politik dan perundangan di peringkat kebangsaan.

Dari sudut undang-undang antarabangsa, ICJ juga sering disebut sebagai forum penyelesaian. Namun, ICJ hanya menerima tindakan oleh negara berdaulat seperti yang diperuntukkan dalam Perkara 34 Statut ICJ. Sabah dan Sarawak tidak mempunyai *locus standi* untuk membawa tindakan di ICJ kerana mereka bukanlah sebuah negara yang berdaulat. Hal ini turut ditegaskan dalam *East Timor (Portugal v Australia)* (1995) di mana ICJ mengiktiraf hak penentuan nasib sendiri sebagai prinsip *erga omnes* walaupun Mahkamah tidak mampu memutuskan pertikaian tersebut kerana ketiadaan persetujuan negara ketiga. Pendekatan ini menggambarkan bahawa walaupun hak penentuan nasib sendiri merupakan norma asas, mekanisme penguatkuasaan antarabangsa tetap terhad apabila melibatkan isu kedaulatan dan *locus standi*. Secara teorinya, terdapat pandangan bahawa UK boleh bertindak sebagai pihak asal MA63. Namun, langkah ini tidak realistik dan sukar dipertahankan dari sudut diplomasi moden. Malaysia dan UK terikat dengan Perkara 2(4) dan 2(7) Piagam PBB yang mewajibkan negara menghormati keutuhan wilayah dan melarang campur tangan dalam hal ehwal dalaman negara lain. Malaysia juga telah wujud selama lebih enam dekad sebagai negara berdaulat dengan hubungan diplomatik kukuh bersama UK. Oleh itu, adalah tidak munasabah untuk menjangkakan UK akan mencabar Malaysia atau membawa pertikaian MA63 ke ICJ kerana tindakan tersebut boleh menjejaskan hubungan dua hala dan bertentangan dengan prinsip bukan campur tangan. Perkara 42 dan 48 *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001*

memang membenarkan negara ketiga bertindak untuk norma *erga omnes* namun norma yang terlibat dalam MA63 tidak mencapai tahap pelanggaran hak asasi berat seperti dalam kes *The Gambia v Myanmar* (2020). Oleh itu, kerangka tanggungjawab negara tidak boleh digunakan sebagai justifikasi praktikal untuk mencadangkan tindakan undang-undang antarabangsa terhadap Malaysia.

Akhir sekali, *Malaysia Act 1963* yang digubal oleh Parlimen UK tetap penting sebagai rekod sejarah dekolonisasi dan penubuhan Malaysia. Namun, statusnya tidak memberi kuasa kepada UK untuk campur tangan dalam hal dalaman Malaysia. Justeru, mekanisme penyelesaian MA63 pada hakikatnya perlu kekal berteraskan penyelesaian domestik yang bersifat kolaboratif antara kerajaan Persekutuan dan kerajaan negeri. PCA atau ICJ hanya relevan secara teori dan tidak praktikal buat masa kini. Sebarang rujukan kepada ASEAN atau PBB pula hanya wajar dilakukan dalam bentuk diplomasi lembut bagi meningkatkan kesedaran antarabangsa tanpa menjejaskan kedaulatan Malaysia. Tuntas, jalan penyelesaian paling realistik ialah reformasi perlembagaan dan pentadbiran dalam negara sendiri bagi memastikan MA63 dihormati mengikut semangat asalnya serta selaras dengan amalan persekutuan moden.

CADANGAN PEMBAHARUAN DAN LANGKAH MASA HADAPAN

Bagi memastikan pelaksanaan MA63 selaras dengan prinsip keadilan persekutuan dan norma undang-undang antarabangsa, pembaharuan menyeluruh perlu digubal pada peringkat perundangan, eksekutif dan kehakiman. Suatu Akta Pelaksanaan MA63 wajar menjadi asas reformasi ini. Akta tersebut perlu menggariskan dengan jelas skop tanggungjawab kerajaan Persekutuan dan negeri, garis masa pelaksanaan, kewajipan pelaporan serta syarat bahawa sebarang pindaan yang menjejaskan kedudukan Sabah dan Sarawak hanya boleh dibuat dengan persetujuan dua pertiga

Parlimen dan persetujuan rasmi kerajaan negeri. Pendekatan ini selaras dengan prinsip persetujuan bersama yang mendasari MA63 dan dokumen IGC (Harding, 2021).

Selain itu, penubuhan Suruhanjaya Pelaksanaan MA63 sebagai badan bebas adalah penting bagi memastikan ketelusan dan akauntabiliti. Suruhanjaya ini bertanggungjawab untuk memantau pelaksanaan peruntukan fiskal seperti Perkara 112C dan 112D Perlembagaan Persekutuan, mengemukakan laporan awam tahunan dan membawa tindakan undang-undang terhadap ketidakpatuhan. Cadangan Mohd Lan dan Faruqi (2023) untuk melantik penilai bebas turut boleh digabungkan bagi memastikan analisis objektif ke atas pelaksanaan kewajipan Persekutuan terutama dalam isu kewangan.

Sebagai tambahan kepada suruhanjaya bebas tersebut, satu Majlis Pengawasan Bersama Persekutuan-Negeri boleh diwujudkan sebagai forum tetap bagi rundingan, pemantauan dan penyelarasan pelaksanaan MA63. Majlis ini perlu terdiri daripada wakil kerajaan Persekutuan, Sabah dan Sarawak dengan mandat menyemak kemajuan pelaksanaan secara berkala, mengemukakan cadangan pembetulan serta berfungsi sebagai mekanisme pengantaraan awal sebelum sebarang pertikaian dibawa ke mahkamah. Majlis sebegini bukan sahaja mencerminkan prinsip kerjasama persekutuan bahkan dapat mengurangkan kebergantungan kepada rundingan *ad hoc* yang sering terdedah kepada pertimbangan politik jangka pendek.

Akhir sekali, sistem kehakiman negeri perlu diperkasa melalui pemberian bidang kuasa khas kepada Mahkamah Tinggi Sabah dan Sarawak untuk mendengar pertikaian berkaitan pelaksanaan MA63. Penggubalan tatacara khas yang membolehkan kerajaan negeri atau pihak berkepentingan memfailkan tindakan secara langsung akan mengukuhkan mekanisme semak dan imbang terhadap komitmen perjanjian yang sah. Langkah ini penting

untuk memastikan bahawa hak-hak kewangan dan autonomi yang digariskan sejak 1963 dapat ditegakkan secara efektif dan konsisten.

KESIMPULAN

Analisis menunjukkan bahawa pelaksanaan MA63 tidak sepenuhnya selaras dengan prinsip undang-undang awam antarabangsa dan semangat perjanjian asalnya. Pindaan Perlembagaan, tafsiran yang mengecilkan ruang autonomi serta kegagalan menunaikan tanggungjawab fiskal mencerminkan jurang antara komitmen perjanjian dan amalan semasa.

Oleh itu, pembaharuan yang menyeluruh melalui pengukuhan perundangan, institusi pemantauan serta mekanisme kehakiman adalah penting untuk memastikan hak Sabah dan Sarawak dilaksanakan secara teratur dan berkesan. Mekanisme penyelesaian alternatif seperti rundingan berstruktur, timbang tara atau saluran diplomatik hanya wajar dipertimbangkan jika proses domestik gagal mencapai penyelesaian. Akhirnya, MA63 perlu dihormati bukan sebagai dokumen sejarah semata-mata tetapi sebagai perjanjian sah yang menuntut pelaksanaan yang adil, konsisten dan telus demi memelihara kedudukan Sabah dan Sarawak dalam kerangka Persekutuan Malaysia.

RUJUKAN

- Abdullah, A. R. T. (2024). Revisiting the Legal Status of Sabah and Sarawak in Malaysia. *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, 97(1), 86–101. <https://doi.org/10.1353/ras.2024.a932108>
- Abdullah, A. R. T., & Haji Mulia, P. A. (2018). Isu perjanjian malaysia 1963 (MA63) dan hak autonomi Sabah dan Sarawak dalam konteks sejarah dan PRU-14. *Jurnal Kinabalu*, 291. <https://doi.org/10.51200/ejk.vi.1653>
- Abdullah, A. R. T., Bala, B., & Amin Mulia,

- P. (2019). Perjanjian Malaysia 1963: Kerangka Perundangan dalam Gagasan Malaysia dan Proses Dekolonialisasi Sabah dan Sarawak. *Jurnal Borneo Arkhailogia (Heritage, Archaeology and History)*, 4(1). <https://doi.org/10.51200/jba.v4i1.1974>
- Abdullah, A. R. T., Bala, B., & Haji Mulia, P. A. (2018). MA63: Perjanjian Malaysia 1963 Sebagai Dokumen Sejarah Dan Kedudukan Perundangannya Dalam Konteks Masa Kini. *Jurnal Borneo Arkhailogia (Heritage, Archaeology and History)*, 3(2). <https://doi.org/10.51200/jba.v3i2.1627>
- Akta Perlembagaan (Pindaan) 1976 (Akta A354)
- Akta Perlembagaan (Pindaan) 2021 (Akta A1642)
- Allen, S. (2019). Self-determination, the Chagos Advisory Opinion and the Chagossians. *International and Comparative Law Quarterly*, 69(1), 203–220. <https://doi.org/10.1017/s0020589319000526>
- Attorney General of Malaysia v. Sabah Law Society; State Government of Sabah (Intervener) [2024] 7 CLJ 691*
- Attorney General of Malaysia v Sabah Law Society (Federal Court Leave Application No. 08(f)-201-07/2024 (S))*
- Asadullah, M. N., Joseph, J., & Chin, J. (2023). The Political Economy of Poverty Reduction in Malaysia. *Progress in Development Studies*, 23(2), 127–151. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/14649934231151486>
- Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz)
- Chagos Archipelago (Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965)*
- Charter of the United Nations 1945
- Chin, J. (2019). The 1963 Malaysia Agreement (MA63): Sabah and Sarawak and the Politics of Historical Grievances. *Minorities Matter: Malaysian Politics and People*, 75–92.

- Constitution Act 1867 (Canada)
- Cobbold Commission. (1962). Report of the Commission of Enquiry, North Borneo and Sarawak, 1962. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Crawford, J. (2013). *State Responsibility: The General Part*. Cambridge University Press.
- d'Aspremont, J. (2007). The duality of legitimacy in international law. *Law and Contemporary Problems*, 70(2), 107-126.
- Declaration on the Right to Development 1986 (UNGA Res. 41/128)
- Dewan Undangan Negeri Kelantan v. Kerajaan Persekutuan* [2015] 4 MLJ 705
- Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001 *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (1997)
- Harding, A. (2017). Devolution of Powers in Sarawak: A Dynamic Process of Redesigning Territorial Governance in a Federal System. *Asian Journal of Comparative Law*, 12(2), 257-279. <https://doi.org/10.1017/asjcl.2017.13>
- Harding, A. (2021). Asymmetric Federalism and Protection of Indigenous Peoples: The Case of Sabah and Sarawak in Malaysian Federalism. 50 Shades of Federalism.
- Indira Gandhi a/p Mutho v Pengarah Jabatan Agama Islam Perak & Ors and other appeals* [2018] 1 MLJ 545
- Kommers, D. P., & Miller, R. A. (2012). The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Third Edition, Revised and Expanded. *Duke University Press*.
- Law, A. V., A Razak, E. E., & Abang Bolhil, A. I. (2025). Malaysia Agreement 1963 (MA63) in the Constitution: Broken Promises or Forgotten Rights? *CLJ Unreported Series*.
- Linder, W., & Mueller, S. (2021). *Swiss Democracy*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-63266-3>
- Makane Moïse, M. (2013). Non-Self-Governing Territories. In Max Planck Encyclopedia of Public International Law. *Oxford University Press*. <https://doi.org/10.1093/law:epil/9780199231690/e1074>
- Malaysia Act 1963 (United Kingdom)
- Marston, G. (1970). International Law and the Sabah Dispute. *The Australian Year Book of International Law Online*, 3(1), 103-152. <https://doi.org/10.1163/26660229-003-01-900000005>
- Marston, G. (1971). International Law and the Sabah Dispute: A Postscript. *The Australian Year Book of International Law Online*, 4(1), 138-140. <https://doi.org/10.1163/26660229-004-01-900000009>
- Mohamad, A. R., Yaakop, M. R. M., & Razif, M. A. M. (2024). Federal-State Relations in Malaysia: Issues and Solutions for Sarawak. *Open Journal of Social Sciences*, 12(11), 99-107. <https://doi.org/10.4236/jss.2024.1211007>
- Mohd Lan, M., & Faruqi, S. S. (2023). Special Financial Provisions for Sabah under the Federal Constitution: the Issue of the 40% Special Grant. *Journal of Malaysian and Comparative Law*, 50(2), 1-22.
- Nicaragua v. United States (1986)
- Parlimen Malaysia. (1976). *Penyata Rasmi Parlimen (Hansard): Perbahasan Rang Undang-Undang*
- Pindaan Perlembagaan 1976, Bacaan Pertama hingga Ketiga, 12-14 Julai 1976. Kuala Lumpur: Dewan Rakyat Malaysia.
- Perlembagaan Persekutuan Malaysia *Public Prosecutor v. Yap Peng* [1987] 2 MLJ 20
- Puyok, A. (2024). Divergent Paths to Autonomy. In *Autonomy in Sarawak and Sabah* (pp. 4-23). *ISEAS-Yusof Ishak Institute Singapore*. <https://doi.org/10.1355/9789815306187-004>
- Ramalingam, S. (2024). The Special Position of Sabah and Sarawak Under the Federal Constitution. *Malayan Law*

- Journal*, 2.
- Reference re Secession of Quebec (1998)*
- Stephen Kalong Ningkan v. Government of Malaysia*, [1968] 1 MLJ 397
- Swiss Federal Constitution (Switzerland)
- The Gambia v. Myanmar (2020)*
- Timor-Leste v. Australia (2016)*
- United Nations General Assembly
Resolution 1514 (XV), 1960
- United Nations General Assembly
Resolution 1541 (XV), 1960
- Vienna Convention on the Law of Treaties
1969
- Wilson, S., & Ibrahim, F. (2018). Diplomacy in reporting: The sulu conflict in East Borneo. *Jurnal Komunikasi, Malaysian Journal of Communication*, 34(3), 245–257.
<https://doi.org/10.17576/jkmjc-2018-3403-14>
- Yotova, R. (2024). Article 27 of the VCLT: Internal law and observance of treaties. In *General International Law in International Investment Law* (pp. 74–83). *Oxford University Press*.
<https://doi.org/10.1093/law/9780192849922.003.0007>