

ABDUL AQMAR Ahmad Tajudin
MUHAMAD NADZRI Mohamed Noor
Universiti Kebangsaan Malaysia

BUDAYA POLITIK FEDERAL: MEMIKIRKAN FEDERALISME MALAYSIA DARI PERSPEKTIF NORMATIF

FEDERAL POLITICAL CULTURE: RETHINKING MALAYSIAN FEDERALISM IN NORMATIVE PERSPECTIVE

Perbincangan federalisme di Malaysia sering memfokuskan kepada pendekatan struktural dan institusional seperti pembahagian kuasa, sentralisasi, federalisme fiskal, dan hubungan kerajaan pusat-negeri. Artikel ini sebaliknya, cuba meneroka federalisme Malaysia dari perspektif normatif, iaitu dari aspek budaya politik federal – sebagai satu set tingkah laku dan mekanisme dalam menguruskan kerencaman etnik dan kestabilan politik. Perspektif ini memfokuskan kepada tiga hal, iaitu federalisme sebagai perjanjian ikatan moral, federalisme sebagai solidariti sosial, dan federalisme sebagai desentralisasi kuasa. Menggunakan sumber primer melalui temu bual dan sumber sekunder seperti karya akademik dan akhbar yang dianalisis secara kualitatif, artikel ini menghujah budaya politik federal adalah penting dalam sesebuah negara persekutuan kerana ia bukan sahaja dapat melengkapi pendekatan struktural dan institusional dalam federalisme Malaysia, malah sifatnya yang menepati prinsip federalisme sejati seperti penyatuan dalam kepelbagaian, pembahagian kuasa, autonomi dan kerjasama politik. Di akhir perbincangan, artikel ini menyimpulkan bahawa budaya politik federal menyediakan sebuah cara berfikir, tindakan dan budaya berpolitik yang bersesuaian dengan nilai dan cara hidup berpersekutuan sekaligus memupuk kesepaduan sosial, integriti wilayah dan serta kestabilan politik di Malaysia.

Kata kunci: *Budaya Politik Federal, Kerencaman Etnik, Kestabilan Politik, Malaysia, Perpadaan Etnik*

The current debates on Malaysian federalism often constrained to structural and institutional discussions such as in the division of powers, fiscal federalism and the relation of centre-state governments. This article, however, attempts to add a new layer to the intellectual corpus by exploring the subject matter from a normative perspective, that is federal political culture - as a set of behavioural rules and mechanisms in managing ethnic diversity and political stability. This

perspective focuses on three issues in managing an ethnically divided society, namely federalism as a morally binding agreement, federalism as social solidarity and federalism as a decentralisation of power. Using primary source through interviews and secondary sources such as scholarly works and newspapers which are qualitatively analysed, this article argues that federal political culture is central in a federal state such as Malaysia due to its compatibility with the core principles in federalism such as unity in diversity, separation of powers, autonomy and political co-operation. In the end, this article concludes that federal political culture can provide a way of thinking, actions and political cultures that meet the values of federalism and thus promotes social cohesion, territorial integrity and political stability in Malaysia.

Keywords: *Ethnic Diversity, Federal Political Culture, Malaysia, Political Stability, Social Cohesion.*

Pengenalan

Walaupun Malaysia pernah mengalami tempoh sukar apabila berpisah dengan Singapura pada tahun 1965 dan teretusnya konflik perkauman seperti peristiwa 13 Mei 1969, tragedi Memali 1985, dan peristiwa Kampung Medan 2001, namun ia masih mempertahankan integritinya sebagai negara persekutuan sehingga kini. Ketahanan ini didorong oleh beberapa faktor seperti kewujudan sebuah kerajaan pusat yang kuat, nilai ketertinggian perlembagaan sebagai rujukan utama persekutuan, sifat ketegangan yang stabil (*stable tension*) rakyatnya, semangat kebersamaan antara unit atau negeri dalam persekutuan, dan keberkesanan sistem kehakiman dalam mengurus konflik dan pertikaian antara kerajaan pusat-negeri. Disebabkan faktor ketahanan persekutuan Malaysia inilah, perkembangan dan kelangsungan sistem politik persekutuannya sering menjadi fokus perbincangan para sarjana tempatan mahupun antarabangsa.

Namun begitu, kebanyakan kajian federalisme di Malaysia sering tertumpu kepada pendekatan struktural dan institusional seperti pembahagian kuasa kerajaan pusat-negeri, hubungan kerajaan pusat-negeri, pemusatan kuasa kerajaan pusat, dan federalisme fiskal. Dalam erti kata lain, kecenderungan terhadap pendekatan ini memperlihatkan kajian federalisme Malaysia lebih bersifat legalistik, iaitu praktik dan dinamika federalismenya adalah implikasi daripada aturan dan susunan peruntukan undang-undang atau pembahagian kuasa yang termaktub dalam Perlembagaan Persekutuan. Justeru sifat legalistik ini yang memunculkan pelbagai isu federalisme di Malaysia seperti ketidakseimbangan pembahagian kuasa antara kerajaan pusat-negeri, pemusatan kuasa yang tinggi oleh kerajaan pusat, hubungan kerajaan pusat-

negeri yang tegang, dan campur tangan kerajaan pusat melalui penubuhan agensi atau organisasi untuk mengawal pentadbiran negeri yang tidak sehaluan dengannya. Maka, isu-isu federalisme daripada pendekatan struktural, institusional, dan legalistik inilah yang menjadi perdebatan dan fokus utama para sarjana klasik dan kontemporari sehingga hari ini.

Walaupun pendekatan tersebut signifikan disebabkan ia menjelaskan struktur, proses, dan dinamika federalisme di Malaysia, namun adalah suatu keperluan untuk membincangkan pendekatan normatif, iaitu tentang budaya politik federal bagi melengkapinya cabang kajian federalisme di Malaysia. Hal ini kerana budaya politik federal merupakan sebuah set peraturan tingkah laku (*rules of behaviour*) yang menepati prinsip utama federalisme seperti kebebasan, keadilan, kesaksamaan, kerjasama, kesatuan, dan perpaduan dalam kepelbagaian kepada masyarakat federal yang merangkumi rakyat, pemimpin negara, ahli politik, dan kumpulan masyarakat sivil. Justeru dengan pengamalan budaya politik federal, ia tidak hanya dapat mengurus isu-isu legalistik dalam federalisme Malaysia, malah budaya politik federal turut dapat menawarkan sebuah pemikiran baharu dalam mengurus isu kerencaman etnik dan kepelbagaian wilayah dalam persekutuan Malaysia.

Berdasarkan premis di atas, artikel ini cuba untuk menambah korpus federalisme Malaysia dengan meneroka budaya politik federal secara konseptual. Pertama, ia membincangkan tiga ciri budaya politik federal, iaitu federalisme sebagai sebuah perjanjian ikatan moral, federalisme sebagai solidariti sosial, dan federalisme sebagai desentralisasi kuasa. Kedua, ia meneliti kewujudan budaya politik federal dan potensinya dalam mengurus perpaduan etnik dan kestabilan politik di Malaysia.

Sorotan Literatur

Kebanyakan kajian federalisme di Malaysia tertumpu kepada perbincangan mengenai ciri, struktur, proses, dan perkembangan federalisme di Malaysia sahaja dengan tumpuan kepada aspek legalistik seperti pembahagian kuasa pusat-negeri, pemusatan kuasa pusat, hubungan kerajaan pusat-negeri, dan kewangan pusat-negeri. Contohnya dapat dilihat dalam kajian federalisme terawal di Malaysia oleh Simandjuntak¹ dan Shafruddin². Kajian mereka memfokuskan kepada pemusatan kuasa yang tinggi oleh kerajaan pusat dalam pembahagian kuasa legislatif, pengurusan sumber negara, dan kewangan. Begitu juga dalam kajian Chin,³ Mohammad Agus⁴ dan Loh.⁵ Kajian-kajian ini juga menekankan aspek legalistik dengan tumpuan kepada hubungan kerajaan pusat-negeri dalam Persekutuan Malaysia. Chin dalam artikelnya, *Politics of federal intervention in Malaysia, with reference to Sarawak, Sabah and Kelantan* (1997) menyatakan kerajaan pusat sering campur tangan dalam urusan di tiga buah negeri berkenaan menyebabkan hubungan pusat-negeri selalu tegang. Walaupun tegang, kestabilan politik negara masih dapat

dikawal kerana kerajaan pusat sering campur tangan dengan menggunakan tiga kaedah iaitu *mild intervention*, iaitu autoriti pusat mengawal pemimpin tempatan dengan cara memberi ganjaran kepada pemimpin tempatan untuk menyokong pusat. Kedua ialah dengan cara *mid intervention*, iaitu pemimpin pusat menggunakan tekanan kepada mana-mana pemimpin negeri yang enggan bekerjasama dengan kerajaan pusat. Ketiga adalah *direct intervention*, iaitu mengisytiharkan darurat dan mengambil alih pentadbiran negeri sekiranya pemimpin negeri mencabar kekuasaan pusat. Misalnya, ini berlaku dalam kes pengisytiharan darurat di Sarawak pada tahun 1966 dan Kelantan pada tahun 1977.

Mohammad Agus⁶ pula yang mengkaji hubungan Kuala Lumpur dengan negeri Kelantan dan Sabah menyatakan hubungan di antara dua peringkat kerajaan ini tegang apabila kerajaan negeri diperintah oleh parti yang tidak sehaluan dengan kerajaan pusat. Hal ini didorong oleh pembahagian kuasa yang tidak seimbang dan terlalu sentralistik menyebabkan kerajaan pusat sering menggunakan kuasa ini untuk menafikan hak kerajaan negeri yang diperintah oleh parti yang tidak sehaluan dengannya. Loh⁷ turut bersetuju dengan pandangan Mohammad Agus tentang pembahagian kuasa yang tidak seimbang dalam persekutuan ini. Beliau menyatakan pemusatan kuasa pusat berlaku disebabkan oleh tiga faktor. Pertama adalah peruntukan perlembagaan yang memihak kepada pusat berbanding kerajaan negeri di mana pusat mengawal bidang-bidang penting seperti hubungan luar, pertahanan, keselamatan dalaman, undang-undang, perdagangan, komunikasi, pengangkutan, pendidikan, kesihatan dan perubatan. Negeri pula hanya berkuasa dalam bidang tanah, lombong, adat dan agama, pertanian, perhutanan, dan kerajaan tempatan. Kedua, dominasi BN di peringkat pusat telah membolehkan kerajaan pusat menembusi pentadbiran kerajaan tempatan melalui lantikan ahli-ahli majlis yang menguasai dewan bandaraya, majlis perbandaran, dan majlis daerah. Ketiga, pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru (DEB) pada tahun 1970 mengukuhkan lagi kuasa pusat terhadap badan-badan berkanun dan awam.

Kajian yang lebih kontemporari oleh Harding & Chin⁸, Hutchinson,⁹ dan Ostwald¹⁰ juga melihat federalisme Malaysia dari aspek legalistik. Harding & Chin¹¹ dalam buku mereka, *50 years of Malaysia: Federalism revisited* meneliti kedudukan Sabah dan Sarawak, dan ancaman pemisahan setelah 50 tahun penubuhan Persekutuan Malaysia. Mereka menyimpulkan federalisme di Malaysia bersifat “*push but not pull*” dan “*coercion not compromise*” menyebabkan prinsip federalisme sebenar tidak sepenuhnya dipraktikkan dalam federalisme Malaysia. Hutchinson dalam kajiannya bertajuk *Malaysia's federal system: overt and covert centralization* juga menilai perjalanan federalisme Malaysia dalam aspek legalistik dengan fokusnya kepada pemusatan kuasa langsung dan tidak langsung oleh pusat. Beliau berhujah di saat kebanyakan negara mengamalkan desentralisasi bagi meningkatkan kecekapan dan

keberkesanan pentadbiran, Malaysia sebaliknya terus mengekalkan pemusatan kuasa. Beliau menamakan taktik pemusatan kuasa oleh kerajaan pusat ini sebagai “*appropriating state government responsibilities, altering incentive structures, privatising state government-owned assets, dan organisational duplication*”.¹²

Ostwald¹³ dalam artikelnya *Federalism without decentralization: Power consolidation in Malaysia* juga turut membincangkan hal yang sama, iaitu pengukuhan kuasa pusat dalam federalisme Malaysia. Beliau menyatakan kebanyakan agensi, program dan badan berkanun yang mengurus aspek ekonomi dan sosial diletakkan di bawah pentadbiran Jabatan Perdana Menteri (JPM). Antaranya adalah Economic Planning Unit (EPU), Implementation Coordination Unit (ICU), Project Management Unit (PMU), Economic Delivery Unit (EDU), Performance Delivery and Management Unit (PEMANDU), Public-Private Partnership Unit (3PU), Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR), Petronas (membangunkan sektor minyak dan gas Malaysia), dan FELDA (membangunkan tanah di kawasan luar bandar). Kawalan dan pemusatan ini memberi beberapa kesan kepada pentadbiran negeri, khususnya negeri yang ditadbir oleh parti yang tidak sehaluan dengan kerajaan pusat di mana kesannya menyebabkan wujudnya ketergantungan yang tinggi kerajaan negeri kepada kerajaan pusat.

Begitu juga dalam kajian Harding¹⁴ dan Asri Salleh, Arnold Puyok & Tony P. Bagang.¹⁵ Harding dalam artikelnya juga, *A measure of autonomy: Federalism as protection for Malaysia's indigenous peoples*¹⁶ membincangkan struktur perlembagaan terhadap hubungan pusat-negeri. Beliau menyatakan walaupun perlembagaan memberi kedudukan istimewa kepada Sabah dan Sarawak berbanding 11 negeri lain, namun fungsi perlembagaan ini tidak berjaya dalam mengurus kerencaman etnik dan menjamin kedudukan istimewanya. Ini kerana wujud dominasi politik dan campur tangan kerajaan pusat dalam politik negeri. Kesannya, struktur asimetri perlembagaan ini bukan sahaja tidak berkesan dalam menjamin kebebasan dan autonomi negeri, malah ia turut menyebabkan Sabah dan Sarawak menjadi negeri paling mundur ekonomi dan pembangunannya berbanding negeri-negeri lain.

Asri Salleh, Arnold Puyok & Tony P. Bagang dalam artikel mereka, *Constitutional asymmetry in Malaysia: A case study of Sabah and Sarawak*¹⁷ pula membincangkan pembahagian kuasa kerajaan negeri khususnya berkenaan sifat dan ciri asimetri perlembagaan yang meletakkan autonomi, kedudukan serta status Sabah dan Sarawak lebih tinggi berbanding unit persekutuan lain. Kata mereka, ciri dan sifat asimetri tersebut dapat dilihat daripada tiga dokumen iaitu the 20-points, 18-points and Malaysia Agreement 1963 (MA63). Umumnya, dokumen tersebut menjamin perlindungan identiti, kebebasan kewangan dan autonomi negeri untuk mengurus pentadbirannya. Selain itu, terdapat beberapa lagi tambahan perlindungan kepada Sabah dan Sarawak seperti Part XIII berkenaan (Additional Protections for the States

of Sabah and Sarawak) yang menyatakan berbanding bahasa Melayu, Sabah dan Sarawak boleh menggunakan bahasa Inggeris untuk urusan rasmi dalam Dewan Undangan Negeri dan sidang mahkamah. Di samping itu, Perkara 161B Perlembagaan Persekutuan juga menghadkan bukan pemastautin hak untuk melakukan amalan perundangan di mahkamah Sabah dan Sarawak di mana peguam daripada negeri lain tidak dibenarkan untuk mengamalkan guaman mereka di dua negeri ini tanpa terlebih dahulu mendapatkan permit dan kebenaran kerja. Selain itu, Sabah dan Sarawak juga mempunyai kawalan eksklusif terhadap autoriti imigresennya. Melalui kawalan ini, penduduk dari unit persekutuan lain perlu mempunyai Dokumen Perjalanan Terhad walaupun untuk lawatan pendek.

Perbincangan di atas menunjukkan kebanyakan kajian federalisme di Malaysia adalah berorientasikan pendekatan struktural dan institusional dengan fokusnya lebih kepada aspek legalistik, iaitu berkenaan pembahagian kuasa perlembagaan, pemusatan kuasa oleh kerajaan pusat dan persaingan kuasa antara kerajaan pusat-negeri. Walaupun kajian ini memberi sumbangan penting dalam memahami dinamika dan perkembangan sistem politik persekutuan di Malaysia, namun ianya kurang menerokai potensi sistem politik federal daripada perspektif normatif. Ini kerana mengkaji federalisme daripada perspektif ini bukan sahaja berupaya mengurus isu dan konflik politik federalisme tersebut, malah ia juga dapat mengurus isu kerencaman etnik yang boleh mendorong kepada kestabilan persekutuan Malaysia, khususnya melalui pendekatan budaya politik federal.

Metodologi Kajian

Artikel ini menggunakan reka bentuk penyelidikan kualitatif. Menurut Aspers and Corte,¹⁸ penyelidikan kualitatif adalah sebuah pendekatan berbentuk penyiasatan bukan-statistik (*non-statistical inquiry*) bagi menerangkan fenomena sosial yang dikaji. Dalam artikel ini, fenomena sosial yang dimaksudkan merujuk kepada isu legalistik dalam politik federalisme dan isu kerencaman etnik yang dilakukan melalui kaedah kajian penghuraian (*explanatory research studies*). Menurut McNabb,¹⁹ pendekatan ini dapat membantu mengembangkan penjelasan kausal (*causal explanation*) tentang sebab dan akibat berlakunya sesebuah peristiwa sosial. Bagi artikel ini ialah untuk menelusuri dan menjelaskan bagaimana budaya politik federal dapat membantu menguruskan isu politik federalisme dan kerencaman etnik di Malaysia. Artikel ini kemudiannya menggunakan sumber primer melalui temu bual separa berstruktur kerana lebih bersifat fleksibel dan terbuka kepada interaksi yang lebih besar antara penyelidik dan informan di samping sumber sekunder seperti buku, tesis, jurnal saintifik dan akhbar yang kemudiannya dianalisis menggunakan pendekatan *conceptualizing* mengikut kategori dan ciri budaya politik federal untuk meneroka dan mengaplikasi cabang alternatif

dalam memahami federalisme Malaysia.

Konsep Federalisme dan Budaya Politik Federal

Federalisme secara asasnya merupakan sebuah produk pemikiran barat. Sistem politik persekutuan ini buat pertama kalinya muncul di Amerika Syarikat pada tahun 1789, Switzerland pada 1848, Kanada tahun 1867, dan Australia pada 1901. Selepas itu, konsep ini terus berkembang seperti di negara India, Nigeria, Malaysia, Ethiopia dan Belgium. Daripada sudut maknanya, sarjana klasik seperti Wheare,²⁰ Riker,²¹ dan Birch²² mendefinisikan federalisme sebagai sebuah pemerintahan yang membahagikan kuasa kepada dua peringkat kerajaan, iaitu pusat dan negeri yang setiap satunya mempunyai bidang kuasa tersendiri yang sedarjat dan bebas.

Kemudiannya, konsep federalisme berkembang lagi di mana ia bukan sahaja dilihat sebagai sebuah pentadbiran yang membahagikan kuasa antara dua peringkat kerajaan, malah juga sebagai sistem politik yang dapat menampung elemen perbezaan, kerencaman, dan kepelbagaian etnik masyarakatnya. Disebabkan perkembangan ini, maka muncul sebuah modifikasi baharu konsep federalisme yang dikenali sebagai federalisme multi etnik, *ethnofederalism*, atau *pluri-national federations* oleh sarjana federalisme kontemporari. Misalnya, Pinder mendefinisikan federalisme multi etnik 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.*”²³ McGarry & O’Leary pula menyatakannya sebagai “*...suggests three or more nations, and is more likely to be associated with an essentialist position in which there are thought to be spatially discrete and homogeneously adjacent nations, each of whose members has an equally intense national identity, and no other salient identity.*”²⁴ Adeney & Bhattacharya juga melihatnya sebagai “*the boundaries of the internal units are...drawn in such a way that at least some of them are controlled by national or ethnic minorities.*”²⁵

Perbincangan mengenai keberkesanan federalisme multi etnik ini turut mencetuskan perdebatan dalam kalangan sarjana. Kebanyakan sarjana bersikap optimis terhadap keberkesanan, kelangsungan dan kestabilan federalisme multi etnik. Ini kerana selain dapat menyediakan ruang dan kebebasan kepada sesebuah kumpulan etnik untuk mengamalkan identiti budaya dan pentadbiran wilayah masing-masing, federalisme multi etnik juga berupaya mendorong wujudnya nilai kesatuan dalam kepelbagaian melalui perkongsian kuasa antara etnik di peringkat kerajaan pusat. Contohnya, Adeney menyatakan, “*Federal structures may be successful in creating dual loyalties (to the center and to the unit) through increasing a sense of security.*”²⁶ Anderson pula menyatakan, “*By allowing ethnic groups to exercise some degree of self-government over sensitive issues like education, language, and/or religion, ethnofederalism*

removes these as sources of conflict at the central level, thereby reducing ethnic tensions across the system."²⁷

Pun begitu, terdapat juga sarjana yang skeptikal terhadap keberkesanan federalisme multi etnik. Misalnya, Nordlinger²⁸ dan Vile²⁹ menjelaskan bahawa struktur federalisme yang memberi hak berkerajaan sendiri (*self-governing structures*) berupaya meningkatkan sentimen nasionalisme tempatan yang boleh mencetuskan gerakan pemisahan. Snyder pula berhujah bahawa persekutuan multi etnik adalah, *'a terrible track record.'*³⁰ Hale pula menegaskan, *"ethnofederations with a core ethnic region (those containing either an outright majority of the population or making at least 20% more of the whole country's population than does the second largest region) are likely to be less stable."*³¹ Roeder kemudiannya menjelaskan, *"ethnofederal institutions tend to create or to keep alive conflicts in which the issue is not simply about rights of different ethnic communities within a common-state, but whether the communities even belong in a common-state at all."*³²

Justeru pandangan optimis dan skeptikal terhadap federalisme multi etnik tersebut dapat dilengkapi dengan perspektif normatif, iaitu melalui budaya politik federal khususnya dalam federalisme di Malaysia. Ini kerana selain memberi tumpuan kepada isu legalistik dalam soal pembahagian kuasa antara kerajaan pusat-negeri, pemusatan kuasa kerajaan pusat, dan hubungan antara kerajaan pusat-negeri seperti yang telah dinyatakan sebelum ini, adalah suatu keperluan penting untuk federalisme Malaysia mengalihkan perhatiannya kepada isu kerencaman etnik bagi mewujudkan perpaduan etnik dan kestabilan politik. Ini kerana sejak dahulu lagi, sarjana seperti Elazar³³ menyatakan federalisme adalah sebuah pemerintahan yang menggabungkan *self-rule* (pentadbiran sendiri) dan *shared-rule* (pentadbiran bersama) di mana gabungan pentadbiran sebegini dapat mencapai matlamat serampang dua mata, iaitu mengiktiraf perbezaan etnik dan wilayah serta membentuk perpaduan dan kesatuan dalam persekutuan.

Pun begitu, hal ini tidak bermakna tidak ada kajian yang telah membincangkan tentang isu kerencaman etnik di Malaysia. Telah banyak kajian autoritatif mengenai isu perbezaan dan kepelbagaian etnik di Malaysia seperti yang dilakukan oleh Shamsul³⁴, Ting³⁵ dan Segawa.³⁶ Namun begitu, kajian ini adalah terhad kepada memfokuskan ciri-ciri, struktur, dan perkembangan politik etnik tanpa menerokai daripada lensa atau bingkai federalisme dalam mengurus isu kerencaman etnik di Malaysia. Biarpun ada satu kajian yang mengkaji federalisme dalam mengurus kerencaman etnik seperti yang dilakukan oleh Ismail Bakar,³⁷ kajiannya hanya memfokuskan kepada pendekatan struktur dan institusi sahaja, iaitu melalui pembentukan program dan organisasi seperti Kementerian Perpaduan, Kementerian Belia dan Sukan, dan Rukun Negara. Selain itu, beliau juga menyatakan terdapatnya penggunaan alat keselamatan seperti Akta Keselamatan Dalam Negeri (ISA), Akta Percetakan dan Penerbitan (1984), Akta Hasutan (1948), dan Akta Polis

(1967) dalam mengawal hubungan etnik. Katanya, walaupun pendekatan ini berkesan dalam mengekalkan keharmonian etnik dan kestabilan politik, namun kaedah sebegini tidak kekal lama sekiranya rakyat tiada kesedaran untuk hidup bersama secara aman dan harmoni. Ini kerana, hujahnya, “... *the future of federalism in Malaysia still remains unsettled as the sources of conflicts are numerous and the list is growing*”.³⁸ Justeru sampai bilakah urusan mengekalkan perpaduan etnik dan kestabilan politik dalam persekutuan Malaysia perlu sepenuhnya bergantung kepada penubuhan struktur, institusi dan penggunaan alat keselamatan?

Di sinilah perlunya norma masyarakat federal Malaysia diangkat dan disuburkan melalui amalan budaya politik federal. Berbanding pendekatan struktural dan institusional yang lebih bersifat jangka pendek kerana pelaksanaannya berbentuk kawalan, desakan dan paksaan oleh pemerintah, pendekatan normatif melalui budaya politik federal pula adalah lebih bersifat sukarela dan berjangka panjang dalam menciptakan perpaduan etnik, kesepaduan wilayah dan kestabilan politik. Ini kerana pendekatan normatif adalah sebuah peraturan tingkah laku yang secara moralnya menepati nilai dan prinsip federalisme seperti kebebasan, kerjasama, keadilan, penghormatan, kesatuan, dan perpaduan dalam kepelbagaian. Tidak hanya itu, budaya politik federal juga penting kerana tiga perkara. Pertama, ia dapat melengkapkan perbincangan pendekatan struktural dan institusional (perlembagaan, kerajaan pusat-negeri, mahkamah persekutuan, badan eksekutif, dan legislatif). Kedua, budaya politik federal juga boleh menjadi rujukan utama dalam susunan struktur, institusi, dan operasi federalisme agar seluruh bahagian persekutuan dapat bergerak ke arah aspirasi dan matlamat yang sama. Ketiga, budaya politik federal juga dapat menyediakan sebuah kerangka berfikir kepada rakyat, penggubal undang-undang, dan pemimpin politik agar aktiviti, tindakan rakyat, dan perundangan negara seiring dengan falsafah dan semangat federalisme khususnya dalam memupuk nilai perpaduan dalam kepelbagaian.

Justeru perspektif ini tidak hanya melihat federalisme sebagai sebuah bentuk pemerintahan, tetapi juga adalah sebagai sebuah cara kehidupan berpolitik dan pemikiran yang menawarkan tiga hal, iaitu federalisme sebagai perjanjian ikatan moral, federalisme sebagai solidariti sosial, dan federalisme sebagai desentralisasi kuasa.³⁹ Pertama, federalisme sebagai perjanjian ikatan moral merujuk kepada sifat *covenantal* persekutuan sebagai sebuah perjanjian yang mengikat fikiran, amalan, dan tindakan rakyat kepada perlembagaan yang telah dipersetujui bersama. Elazar⁴⁰ menganalogikan ikatan ini dengan sebuah perkahwinan di mana pasangan secara sukarela komited kepada perjanjian yang mengikat mereka dan berusaha untuk menjaga hubungan tersebut walaupun ada pasang surutnya. Disebabkan hal inilah, beliau menyatakan *American Declaration* merupakan sebuah pengisytiharan yang mengikat penduduk dari wilayah yang berbeza untuk bersetuju sebagai rakyat Amerika. Disebabkan ikatan ini jugalah, perlembagaan dilihat sebagai dokumen agung yang

menjadi rujukan utama, dan diberi kedudukan tertinggi dalam Persekutuan Amerika. Justeru federalisme adalah sebuah komitmen yang mengikat moral setiap rakyatnya, maka setiap rakyat perlu sentiasa mematuhi, mengikuti, dan menghayati peruntukan serta semangat perlembagaan dalam kehidupan seharian. Dengan cara inilah, maka budaya politik federal sebagai perjanjian ikatan moral dapat menyatukan persekutuan ke arah perpaduan etnik dan kestabilan politik.

Kedua, federalisme sebagai solidariti sosial pula merujuk kepada rasa perkongsian, bantuan, dan perlindungan bersama antara setiap unit dalam persekutuan. Amalan budaya politik federal sebegini penting supaya unit persekutuan yang kaya dapat membantu dan melengkap keperluan dan kekurangan unit persekutuan yang miskin kerana tidak semua unit dan wilayah dikurniakan sumber asli dan anugerah semula jadi yang banyak. Jika tidak ada solidariti sosial ini, tentunya konflik etnik dan ketidakstabilan persekutuan akan berlaku. Contohnya seperti dalam kes Persekutuan Nigeria di wilayah Niger Delta. Walaupun dikurniakan sumber minyak yang banyak, namun kawalan, eksploitasi minyak dan kelemahan tadbir urus kerajaan persekutuan telah menjejaskan persekitaran dan meletakkan rakyat di paras kemiskinan. Kesannya membantutkan pembangunan wilayah dan menggugat solidariti sosial dalam kalangan etnik apabila teretusnya konflik antara etnik Ogoni dan Ijaw.⁴¹ Justeru, perlunya solidariti sosial bagi menjamin peluang hidup yang adil kepada masyarakat di seluruh wilayah. Ini menunjukkan hanya dengan solidariti sosial inilah dapat memperkasa, memberdaya, memupuk nilai toleransi multi etnik, dan menjamin kesaksamaan status unit-unit dalam persekutuan.

Ketiga, federalisme sebagai desentralisasi kuasa pula merujuk kepada cara berfikir, amalan, dan pindahan peranan, tanggungjawab, kuasa dan sumber kepada peringkat pentadbiran yang lebih rendah. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kecekapan tadbir urus wilayah, memupuk nilai responsif terhadap tuntutan tempatan, dan mewujudkan rasa kepunyaan wilayah terhadap warganya. Dalam membincangkan hal ini, Osaghae⁴² mengkategorikan desentralisasi kepada dua jenis. Pertama adalah *discretionary decentralization*, iaitu desentralisasi yang tidak dijamin oleh perlembagaan tetapi sepenuhnya bergantung kepada budi bicara dan pertimbangan pihak berautoriti. Kedua, *constitutionally guaranteed decentralization* di mana pengagihan kuasa kepada unit-unit persekutuan adalah termaktub di dalam perlembagaan. Walau apapun kategorinya, desentralisasi kuasa adalah penting kerana pentadbiran yang cekap dan berkesan dapat diwujudkan apabila wilayah diberi kebebasan menentukan hala tuju pentadbirannya. Misalnya, Belgium memberikan autonomi penuh kepada setiap wilayahnya iaitu Flemish, Walloon, dan Brussels untuk mentadbir hal ekonomi dan budaya masing-masing. Begitu juga Switzerland yang perlembagaannya memberikan darjah desentralisasi yang tinggi untuk setiap *canton*. Kesan desentralisasi kuasa ini dapat menghasilkan keharmonian

hubungan antara kerajaan pusat-negeri, membantu meningkatkan kestabilan dan akhirnya memudahkan persekutuan mencapai matlamat penubuhannya ke arah perpaduan, penyatuan, dan integrasi. Dalam kes Nigeria, Ojo yang melihat perlunya desentralisasi kuasa dalam mencapai integrasi nasional menyatakan inilah kelebihan federalisme, iaitu sebagai “...an effective way of achieving and preserving both integration and stability in deeply divided societies”.⁴³ Berdasarkan tiga ciri budaya politik federal tersebut, maka bahagian seterusnya membincangkan pengaplikasiannya dalam mengurus isu legalistik dan kerencaman etnik berdasarkan pengalaman federalisme Malaysia agar perpaduan etnik, kesepaduan wilayah dan kestabilan politik dapat dipelihara.

Budaya Politik Federal: Pengalaman Malaysia

Sebagai negara yang mempunyai masyarakat majmuk, Malaysia tidak terlepas daripada persaingan dan konflik etnik. Antaranya yang melekat sehingga hari ini adalah isu ketuanan Melayu dan tuntutan bukan Melayu, isu konservatif dan progresif agama, polemik hak Bumiputra dan bukan Bumiputra, dan isu tuntutan hak Sabah dan Sarawak. Isu ini masih timbul biarpun telah enam dekad Malaysia merdeka kerana federalisme sebagai perjanjian ikatan moral tidak diberi perhatian sebagai budaya politik di Malaysia. Hal inilah yang menyebabkan timbulnya ketidakpuasan hati etnik kerana semangat dan falsafah yang mendasari perjanjian dan persetujuan dalam pembentukan Perlembagaan Persekutuan tidak dihormati sepenuhnya oleh pihak yang terlibat dalam perjanjian tersebut.

Bukan hanya itu, perlembagaan ini juga mengikat pihak-pihak terlibat dalam perjanjian untuk mengakui dan mengiktiraf perkara-perkara berikut yang menjadikan Malaysia sebagai negara multietnik dan multi-wilayah. Antaranya ialah Islam sebagai agama persekutuan (Perkara 3(1)), kesamarataan rakyat di sisi undang-undang (Perkara 8), jaminan kebebasan beragama (Perkara 11), hak untuk mendapatkan pendidikan untuk semua etnik (Perkara 12), Bahasa Melayu sebagai bahasa rasmi (Perkara 152(1)), jaminan mengamalkan bahasa selain Melayu (Perkara 152(1)(a)), kedudukan istimewa orang Melayu dan Bumiputera (Perkara 153), takrifan Melayu sebagai orang yang beragama Islam, bercakap Bahasa Melayu, dan mengamalkan adat Melayu (Perkara 160), dan kedudukan etnik di Sabah dan Sarawak (161A(6)). Peruntukan perlembagaan tersebut menunjukkan bahawa identiti etnik Melayu seperti agama Islam dan bahasa Melayu diangkat, dipelihara, dan diberi kedudukan istimewa di samping hak-hak absah lain-lain komuniti di dalam perlembagaan, manakala kerakyatan bukan Melayu pula diiktiraf, di samping peri penting kedudukan dan bidang kuasa pusat dan negeri. Perjanjian sebeginilah yang mengikat orang Melayu dan bukan Melayu di pelbagai wilayah/negeri untuk menerima Malaysia sebagai negara bersama dalam sebuah negara federal. Atas semangat ini juga Sabah dan Sarawak diberi kuasa autonomi seperti yang

termaktub dalam Perkara 20 dan Perkara 18 di dalam Perjanjian Malaysia 1963 (MA63). Kuasa autonomi yang dimaksudkan ini adalah dalam hal imigresen, kewangan, dan perkhidmatan awam di samping pengecualian agama Islam dan bahasa Melayu sebagai perkara rasmi di dua negeri tersebut. Ini menunjukkan Sabah dan Sarawak adalah sebahagian negeri yang sah dalam Persekutuan Malaysia dan tindakan untuk memisahkannya daripada persekutuan adalah bertentangan dengan Artikel 7 dalam senarai Perjanjian Perkara 20/18 yang telah menjadi asas dalam pembentukan Malaysia.

Dengan terbentuknya perlembagaan, maka ia mengikat moral dan mencetuskan kesedaran kepada rakyat bahawa perlembagaan adalah sebuah dokumen tertinggi negara. Ini termaktub dalam Perkara 4(1) perlembagaan yang memperuntukkan, 'Perlembagaan ini ialah undang-undang utama Persekutuan dan apa-apa undang-undang yang diluluskan selepas Hari Merdeka yang tidak selaras dengan Perlembagaan ini adalah tidak sah setakat ketidakselaran itu.' Ketertinggian perlembagaan ini turut dikuatkan lagi menerusi peranannya sebagai rujukan utama Parlimen dan Dewan Undangan Negeri dalam merangka dasar nasional dan wilayah yang boleh mengikat perpaduan dan kesatuan rakyat. Malah, ikatan moral dalam perlembagaan turut diperkukuhkan lagi menerusi pengiktirafannya terhadap institusi kesultanan dan Raja-raja Melayu. Ini kerana latar historikal sistem politik persekutuan Malaysia menunjukkan pembentukan persekutuan Tanah Melayu pertama pada tahun 1948 tidaklah bertujuan untuk menampung etnik dan kaum tertentu, sebaliknya bertujuan untuk mengakomodasi tradisi dan legasi institusi kesultanan Melayu dan Negeri-negeri Melayu.⁴⁴ Maka, kedudukan institusi dan Raja-raja Melayu turut menjadi ikatan moral penting yang termaktub dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia.

Justeru, inilah persetujuan yang telah dicapai antara negeri-negeri dan juga etnik menerusi proses *elite bargaining* semasa pembentukan Malaysia. Maka, ikatan moral inilah yang telah menyatukan Persekutuan Malaysia sehingga ke hari ini. Walau bagaimanapun, ikatan moral tersebut masih mempunyai kekurangan. Kekurangan ini dapat dilihat apabila rakyat bukan Melayu sering beranggapan bahawa kerajaan mendiskriminasi dan mengenenipkan hak mereka. Maka wujudlah dakwaan-dakwaan yang merendahkan sifat supremasi perlembagaan seperti kritikan terhadap kontrak sosial, kerelevanan peruntukan perlembagaan di zaman perkembangan teknologi, dan mempertikaikan kedudukan Raja-raja Melayu.⁴⁵ Dakwaan ini mencetuskan kemarahan orang Melayu dengan menuntut kerajaan menyemak semula kerakyatan bukan Melayu, mempersoal kewajaran sistem pendidikan vernakular, dan memberi gelaran 'pendatang' yang hanya memuncakkan lagi ketegangan antara kaum.⁴⁶ Bagi kes Sabah dan Sarawak pula, isu pemisahan daripada persekutuan Malaysia sering kedengaran atas dakwaan rakyat kedua-dua negeri itu tidak berpuas hati terhadap kadar royalti petroleum, dominasi orang Semenanjung dalam perkhidmatan awam, kemunduran Sabah dan

Sarawak berbanding di Semenanjung, dan layanan kerajaan pusat terhadap Sabah dan Sarawak sebagai negeri jajahan.⁴⁷

Kewujudan dakwaan dan sentimen sebegini mengukuhkan lagi fakta bahawa masih terdapat segelintir rakyat yang kurang memahami ciri dan falsafah perlembagaan iaitu sebagai sebuah perjanjian atau kontrak yang dipersetujui bersama. Kesannya, mereka tidak melihat perlembagaan sebagai sebuah dokumen yang menyatukan, sebaliknya menganggap ia sebagai dokumen yang memisahkan, sedangkan penetapan beberapa perkara seperti kedudukan istimewa orang Melayu, agama Islam, bahasa Melayu, dan hak kerakyatan kepada kaum bukan Melayu adalah melalui perjanjian dan persetujuan kolektif bapa kemerdekaan dan juga pemimpin-pemimpin lalu semasa pembentukan Malaysia.⁴⁸

Kedua ialah budaya politik federal sebagai solidariti sosial. Hueglin & Fenna⁴⁹ menyatakan solidariti sosial adalah sebuah perkongsian, bantuan, dan perlindungan bersama setiap bahagian dalam persekutuan. Pada mereka,⁵⁰ hubungan ini menunjukkan "*compassion rather than competition*" dalam kalangan unit-unit persekutuan untuk memenuhi hak yang dipunyai oleh setiap rantau, wilayah, negeri, *Lander*, dan *cantons*. Ini menunjukkan bahawa federalisme tidak hanya bertujuan untuk memenuhi keperluan individu, malah turut memenuhi keperluan manusia secara berkumpulan. Tujuannya adalah untuk mewujudkan kesaksamaan taraf setiap unit persekutuan supaya kekuatan dan kemakmuran setiap wilayah adalah seimbang. Ini kerana setiap unit persekutuan dikurniakan sumber alam yang berbeza dan perkara ini boleh mempengaruhi pendapatan sesebuah wilayah. Dalam hal ini, unit yang kurang bernasib baik dari segi ekonomi perlu dibantu agar ia dapat menikmati kebaikan bersama yang akhirnya dapat menjamin kejayaan federalisme apabila wujudnya peluang dan kemakmuran saksama di seluruh bahagian persekutuan.

Dalam membincangkan solidariti sosial, mereka mengemukakan empat prinsip. Pertama, persekutuan perlu mencipta sebuah pasaran luas untuk menjana pertumbuhan ekonomi negara, melaksanakan dasar-dasar pembangunan dan pengagihan fiskal yang cekap dan adil untuk setiap unit persekutuan. Kedua, persekutuan perlu komited mewujudkan 'kesaksamaan wilayah' (*regional equality*), sama ada dalam sektor perkhidmatan awam, peluang pekerjaan, dan pembahagian kek ekonomi. Ketiga, persekutuan perlu melaksanakan dasar kesaksamaan fiskal (*fiscal equalization policy*) agar rakyat mempunyai akses terhadap infrastruktur dan kemudahan sosial bagi mengelakkan berlakunya jurang besar antara unit-unit persekutuan. Keempat, persekutuan perlu melaksanakan dasar wilayah (*regional policy*) untuk mewujudkan kekuatan ekonomi seimbang antara wilayah. Dengan mengikuti empat prinsip ini, maka ia dapat menjamin kesaksamaan status dan kedudukan antara unit persekutuan serta dapat memupuk nilai toleransi dan kerjasama antara wilayah. Kesannya dapat membawa kepada keharmonian hubungan antara wilayah dan mendorong kestabilan persekutuan.

Persoalannya, bagaimana pula dengan pelaksanaannya di Malaysia? Prinsip solidariti sosial ini secara amnya masih kurang mendapat tempat dalam praktis federalisme di Malaysia. Pertama, hubungan antara kerajaan pusat dan negeri, khususnya negeri yang tidak sehaluan dengan kerajaan pusat biasanya tidak harmoni. Selain itu adalah kegagalan kerajaan pusat untuk mengakui perbezaan antara *government-to-government ties* dan *party-to-party ties*. Dalam hal ini, Loh⁵¹ menegaskan dalam negara persekutuan, parti manapun yang memerintah perlu mengeneipkan pendirian politik kerana tanggungjawab kerajaan pusat adalah mentadbir untuk semua, bukannya untuk negeri yang sehaluan dengannya sahaja. Namun, hal yang sebaliknya berlaku dalam praktis federalisme Malaysia dan situasi ini diperburukkan lagi apabila wujudnya pembahagian kuasa oleh perlembagaan yang sentralistik dan tidak seimbang. Disebabkan hal inilah, hubungan antara kerajaan pusat dan negeri yang berbeza parti politik cenderung tegang dan kurang harmoni di mana kerajaan pusat sering menggunakan kelebihan ini untuk menafikan hak kerajaan negeri yang diperintah oleh parti yang tidak mengikut telunjuknya dan sentiasa memburukkan parti lawan untuk kekal berkuasa.⁵² Beliau juga menambah bahawa kerajaan pusat sering menggunakan *bullying tactics* terhadap negeri oposisi seperti mengukuhkan kawalannya dalam agihan bantuan pembangunan, meneliti terlebih dahulu keperluan untuk pelaksanaan projek, dan menyalurkan bantuan melalui agensi kerajaan pusat, bukannya terus kepada kerajaan negeri.

Tindakan sebeginilah yang menggugat agenda kesaksamaan wilayah. Ketika Barisan Nasional (BN) menjadi kerajaan pusat, negeri Kelantan yang mempunyai sejarah panjang pemerintahan PAS (1990-2018) sering didiskriminasi dari segi pemberian kewangan dan bantuan pembangunan. Contohnya, kerajaan pusat mendiskriminasi Kelantan yang menuntut royalti berjumlah RM2 bilion terhadap operasi carigali di perairannya, menubuhkan Jabatan Pembangunan Persekutuan (JPP) dan menarik semula peruntukan geran rumah awam kos rendah sejumlah RM12 juta sebaik sahaja PAS memerintah Kelantan pada tahun 1990 serta memberi bantuan subsidi baja hanya kepada yang mereka yang mendapat sokongan JPP dan menyokong UMNO/BN.⁵³ Diskriminasi ini telah melemahkan sistem pentadbiran kerajaan negeri dan membantutkan pembangunan di negeri Kelantan.

Kemudiannya, selepas BN pertama kali hilang majoriti dua pertiga di Dewan Rakyat dalam PRU 2008, kerajaan pusat meneruskan diskriminasi ini terhadap dua buah lagi negeri oposisi iaitu Pulau Pinang dan Selangor. Contohnya, di Pulau Pinang, kerajaan pusat telah menangguhkan projek monorel bernilai RM2 bilion dan Jalan Lingkar Luar (PORR).⁵⁴ Di Selangor pula, kerajaan pusat telah mengingkari janjinya untuk membina jambatan ketiga di Klang bagi mengurangkan kesesakan lalu lintas.⁵⁵ Akibatnya, pembangunan infrastruktur di dua buah negeri berkenaan turut terjejas. Tidak hanya itu, Kementerian Pendidikan juga sering menasihatkan pihak sekolah terutama di

negeri pimpinan Pakatan Rakyat agar mengambil pendekatan 'neutral' dengan tidak menjemput ahli Parlimen dan DUN dalam program sekolah.⁵⁶ Situasi ini menunjukkan bahawa kerjasama antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri hanya akan berlaku jika kedua-duanya mempunyai pandangan politik yang sehaluan. Biarpun PRU 2018 menandakan pertama kalinya BN hilang kuasa, namun kawalan dan dominasi kerajaan pusat dalam Persekutuan Malaysia dilihat terus berlaku selagi mana wujud pemusatan kuasa pusat dalam konstruksi perlembagaan. Misalnya, di awal pentadbiran PH pada November 2018, Dr. Maszlee Malik, sebagai Menteri Pendidikan ketika itu telah menghalang dan mensyaratkan ahli parlimen oposisi yang ingin menghadiri program sekolah untuk mendapatkan kebenaran daripada kementerian.⁵⁷ Justeru peruntukan perlembagaan sebeginilah yang menyebabkan Wong & Chin melabelkan federalisme Malaysia sebagai '*a contest of power and autonomy*'⁵⁸ dan ini bertentangan dengan saranan Hueglin & Fenna bahawa hubungan kerajaan pusat-negeri perlu kepada '*compassion rather than competition*.'⁵⁹

Setelah lebih enam dekad Malaysia bertahan dengan sistem politik persekutuan, sepatutnya hal ini tidak lagi menjadi isu kerana persekutuan Malaysia tidaklah begitu kompleks berbanding negara persekutuan lain. Contohnya, persekutuan Switzerland adalah lebih kompleks kerana ia perlu mengendalikan *canton*-nya yang mempunyai empat bahasa rasmi yang berbeza iaitu Jerman, Perancis, Itali dan Roman. Persekutuan India juga kompleks kerana setiap negerinya mempunyai bahasa rasmi tersendiri seperti Hindi di wilayah Bihar, Bengali di West Bengal, Telugu di Andra Pradesh, Marathi di Maharashta, dan Tamil di Tamil Nadu.⁶⁰ Begitu juga dengan persekutuan Ethiopia di mana wilayahnya disusun mengikut jalur etnik yang menjadikan ia dikenali sebagai persekutuan etnik (*ethnic federation*).⁶¹ Persekutuan Belgium juga lebih kompleks kerana mempunyai enam unit persekutuan iaitu tiga daripadanya adalah unit wilayah (Flander, Wallon dan Brussels) yang menentukan dasar ekonomi regional, manakala tiga lagi adalah unit komuniti yang menguruskan hal ehwal identiti etnik masing-masing.⁶²

Persekutuan Malaysia tidaklah sekompleks negara-negara persekutuan di atas. Ia tidak bersifat *multinational* (etnik daripada kerakyatan atau kebangsaan tertentu) seperti Jerman, Perancis, Itali dan Roman di Switzerland; Belanda, Perancis, dan Jerman di Belgium; serta Inggeris dan Perancis di Kanada. Sebaliknya, setiap negerinya mempunyai etnik daripada pelbagai kaum yang merupakan etnik nasional dengan sentimen kenegerian yang pelbagai dan berimbang. Begitu juga kesnya di Sabah dan Sarawak. Walaupun mempunyai komposisi etnik majoriti lokal seperti Kadazandusun dan Dayak, namun kumpulan etnik ini secara perlembagaannya masih tergolong dalam satu kumpulan yang sama dengan etnik Melayu iaitu sebagai Bumiputera. Selain itu, satu lagi kelebihan persekutuan Malaysia adalah Bahasa Melayu sebagai bahasa rasmi persekutuan adalah meluas penggunaannya di kesemua negeri dalam persekutuan berbanding negara persekutuan lain seperti Ethiopia

dan Belgium yang unit persekutuannya berasaskan perbezaan linguistik.

Namun, apa yang menghalang kurangnya solidariti sosial dalam persekutuan Malaysia adalah disebabkan tebalnya budaya politik kepartian yang mencetuskan persaingan khususnya apabila kerajaan pusat dan negeri tidak mempunyai persamaan kiblat politik. Justeru, perbezaan politik ini perlu ditangani dengan pengamalan prinsip solidariti sosial, terutamanya dalam kalangan aktor eksekutif pusat-negeri melalui amalan perkongsian, bantuan, kerjasama, toleransi dan perlindungan bersama tanpa mengira perbezaan politik. Ini kerana pembudayaan solidariti sosial berupaya mempromosikan potensi negeri untuk terus berkembang, khususnya kepada negeri yang kekurangan sumber dan anugerah alam. Selain itu, ia juga dapat mengurangkan konflik federalisme akibat persaingan, campur tangan, dan diskriminasi kerajaan pusat dalam pentadbiran negeri.⁶³ Ia turut dapat mengurangkan kesenjangan pembangunan antara wilayah seperti akses kepada kemudahan infrastruktur yang seterusnya mendorong kepada keutuhan dan kestabilan persekutuan.⁶⁴

Ketiga ialah budaya politik federal sebagai desentralisasi kuasa. Rubin & Feely (2008)⁶⁵ melihat hal ini penting dipraktikkan dalam negara federal kerana desentralisasi kuasa dapat menjana sebuah peraturan tingkah laku dan cara pemikiran yang mengutamakan kecekapan tadbir urus wilayah, memupuk nilai responsif terhadap tuntutan tempatan, dan mewujudkan rasa kepunyaan wilayah terhadap warganya. Kesannya dapat mewujudkan pentadbiran yang berkesan dan dapat memenuhi keperluan wilayah apabila wilayah diberi kebebasan untuk menentukan hala tuju pentadbirannya. Hal inilah yang mendorong kestabilan politik dalam negara persekutuan.

Di Malaysia, para sarjana bersepakat bahawa ia merupakan sebuah negara federal dengan desentralisasi kuasa yang rendah dan pemusatan kuasa yang tinggi. Misalnya, Loh meletakkan Malaysia sebagai, “*one of the most centralized federal systems in the world.*”⁶⁶ Case pula menyatakan, “... *federalism in Malaysia is highly centralized, with most powers over important area of policy making and revenue raising held by the central government.*”⁶⁷ Ostwald pula menyatakan, “*Malaysia is federal in form, but it is highly centralized in practice.*”⁶⁸ Hujah-hujah ini menunjukkan biarpun federalisme Malaysia menganjurkan pembahagian kuasa antara dua tingkat kerajaan, namun agihan kuasa dalam Jadual Kesembilan lebih memihak kepada kerajaan pusat dengan menguasai bidang-bidang signifikan seperti hal ehwal luar negeri, pertahanan, keselamatan dalam negeri, undang-undang sivil dan jenayah, kewarganegaraan, kewangan, perdagangan dan perindustrian, pengangkutan, pendidikan, perubatan, keselamatan sosial dan pelancongan berbanding kerajaan negeri yang hanya mempunyai bidang kuasa dalam hal ehwal agama Islam, air, tanah dan kerajaan tempatan. Walau bagaimanapun, kerajaan negeri masih tertakluk kepada perundangan persekutuan dalam beberapa perkara, misalnya Kanun Tanah Negara 1965 bagi hal tanah dan Akta Kerajaan Tempatan 1976 bagi hal pihak berkuasa tempatan. Hal ini menjelaskan bahawa

kurangnya desentralisasi kuasa dalam persekutuan Malaysia dan mengukuhnya pemusatan kuasa oleh kerajaan pusat. Justeru agihan kuasa sebegini bukan sahaja memberi kelebihan kepada kerajaan pusat dari sudut sumber kewangan dan autoriti kuasa, malah ia juga dapat mempengaruhi pembangunan negeri jika tidak dilaksanakan secara demokratik.

Ini dapat dilihat ketika BN berkuasa sejak merdeka hingga berakhir penguasaannya pada tahun 2018. Semasa pemerintahan BN, selain melakukan sekatan bantuan kewangan, semakan projek pembangunan, dan campur tangan kerajaan pusat terhadap pentadbiran negeri yang diperintah oleh parti oposisi, pemusatan kuasa tidak terhenti setakat dalam peruntukan perlembagaan sahaja, malah ia dikuatkan lagi melalui penubuhan institusi. Pemusatan kuasa sebegini tidak hanya melemahkan pentadbiran kerajaan negeri yang dipimpin oleh parti oposisi, malah ia dilihat sebagai suatu kaedah untuk memelihara dan melindungi kuasa kerajaan pusat. Bagi Ostwald, pemusatan kuasa ini merupakan, "...a concentration and personalization of power within the inner core of the federal government..."⁶⁹ Hal ini terbukti melalui penubuhan Jabatan Perdana Menteri (JPM). Dengan banyaknya institusi yang diletakkan di bawah kawalan kerajaan pusat seperti EPU, ICU, PMU, EDU dan PEMANDU, maka ini mengakibatkan meningkatnya bajet perbelanjaan pembangunan kepada JPM. Di era BN, bajet kepada JPM sentiasa meningkat seperti berikut: 2008 (7.62%), 2009 (19.15%), 2010 (15.48%), 2011 (21.41%), 2012 (15.16%), 2013 (18.21%), 2014 (22.75%), 2015 (25.81%), 2016 (27.55%), 2017 (22.96%), dan 2018 (25.45%).⁷⁰ Bagi Ostwald (2017), bajet kepada JPM adalah sepuluh kali ganda lebih besar daripada bajet kerajaan negeri yang maju ekonominya seperti Selangor dan lima belas kali ganda lebih besar daripada bajet negeri Pulau Pinang pada tahun 2012.⁷¹ Selain peruntukan yang besar kepada JPM, kawalan kerajaan pusat juga dilakukan melalui agensi federal dalam pentadbiran negeri, khususnya negeri oposisi. Misalnya, di Pulau Pinang, pertikaian tentang projek pembangunan luar bandar sering berlaku antara kerajaan negeri Pulau Pinang dan agensi kerajaan pusat Perda (Penang Regional Development Authority) atas dakwaan kerajaan negeri terlalu memberi tumpuan kepada pembangunan kawasan bandar dan kepentingan etnik Cina.⁷² Selain itu, Noh Omar yang pernah menjadi Menteri Pembangunan Usahawan dan Koperasi turut menyatakan segala perbelanjaan projek persekutuan di negeri oposisi disalurkan melalui Majlis Amanah Rakyat (MARA) berbanding melalui Perbadanan Kemajuan Iktisad Negeri.⁷³

Justeru peruntukan kewangan yang besar kepada JPM dan keberadaan agensi federal di negeri-negeri menunjukkan kawalan dan pemusatan kuasa di era BN sangat kuat. Ini membuktikan betapa lemahnya desentralisasi kuasa dalam federalisme di Malaysia khususnya terhadap negeri yang ditadbir oleh parti yang berbeza di peringkat pusat. Disebabkan hal inilah, maka selepas jatuhnya kerajaan BN dalam PRU 2018, muncul desakan daripada NGO dan rakyat agar kerajaan pusat melakukan desentralisasi kuasa supaya

pemerintahan menjadi lebih telus (*transparent*) dan bertanggungjawab (*accountable*). Antaranya ialah mendesak kerajaan mengurangkan peruntukan belanjawan kepada JPM dan meminda perlembagaan bagi meningkatkan konsolidasi demokrasi dalam sistem politik federal di Malaysia.⁷⁴ Sebagai reaksi kepada desakan dan tuntutan tersebut, kerajaan PH telah memotong separuh bajet JPM tahun 2019 kepada RM7.54 bilion iaitu kurang RM9.89 bilion daripada jumlah total RM17.43 bilion yang diperuntukkan oleh kerajaan pusat sebelumnya di era Najib Razak.⁷⁵ Selain itu, kerajaan PH juga telah membentangkan rang undang-undang pada April 2019 untuk meminda Perkara 1(2) bagi mengukuhkan desentralisasi kuasa di Sabah dan Sarawak dengan mengembalikan semula status rakan sekutu kedua-dua negeri tersebut seperti yang dipersetujui dalam Perjanjian Malaysia 1963 dalam persekutuan Malaysia.⁷⁶ Walau bagaimanapun, cadangan pindaan Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan ini gagal dan usaha ini tertangguh apabila kerajaan PH tumbang melalui 'Langkah Sheraton' setelah 22 bulan menjadi kerajaan pusat.

Perbincangan di atas menunjukkan desentralisasi kuasa kekal menjadi isu utama dalam federalisme Malaysia. Ini kerana selagi mana adanya konstruksi perlembagaan yang masih terpusat, penglibatan agensi federal dalam pentadbiran negeri, dan kurangnya inisiatif kerajaan untuk mewujudkan pemerintahan federal yang efisien dan efektif, maka isu pindahan peranan, tanggungjawab, dan pembuatan keputusan ini akan terus menjadi permasalahan. Terjadinya masalah ini kerana satu perkara, iaitu kurangnya budaya politik federal dari sudut desentralisasi kuasa. Oleh itu, bagi membawa federalisme Malaysia ke hadapan, adalah penting kepada ahli legislatif dan pembuat keputusan untuk menghormati norma politik federal sebagai sebuah cara berfikir (*thinking federal*) supaya tindakan dan pemikiran mereka selari dengan nilai dan prinsip federalisme.

Kesimpulan

Artikel ini membincangkan budaya politik federal sebagai sebuah aplikasi kerangka baharu atau alternatif dalam memahami federalisme di Malaysia. Tiga elemennya, iaitu federalisme sebagai perjanjian ikatan moral, solidariti sosial, dan desentralisasi kuasa diangkat sebagai prinsip penting untuk ahli legislatif dan masyarakat federal untuk dipertimbangkan amalan dan pengaplikasiannya bukan hanya dalam struktur dan proses sistem politik persekutuan, malahan juga dalam pemikiran, tindakan, dan kehidupan mereka seharian. Walaupun pendekatan ini mungkin bukanlah merupakan penyelesaian tuntas kepada permasalahan federalisme yang berlaku, namun sekurang-kurangnya ia boleh menjadi sebuah kerangka pemikiran yang penting dalam mengurus masalah persaingan kuasa antara kerajaan pusat-negeri dan cabaran etnisiti di Malaysia. Ini kerana budaya politik federal dapat mengikat dan menyatupadukan rakyat

multietnik dan multi-wilayah, mengukuhkan kerjasama antara kerajaan, dan menjamin keberkesanan pentadbiran. Atas alasan ini, maka federalisme bukan sahaja dilihat sebagai sebuah organisasi struktur dan proses, malah sebagai sebuah peraturan tingkah laku (*rule of behaviours*) dan komitmen yang boleh mengkoordinasikan seluruh komponen persekutuannya bagi mewujudkan perpaduan nasional, menjamin kesepaduan wilayah dan mengekalkan kestabilan politik.

Nota Akhir

1. Simandjuntak, *Malayan Federalism, 1945-1963: A Study of Federal Problems in a Plural Society*, 1969.
2. Shafruddin, *The Federal Factor in the Government and Politics of Peninsular Malaysia*, 1987.
3. Chin, "Politics of Federal Intervention in Malaysia, with Reference to Sarawak, Sabah and Kelantan", 1997.
4. Mohammad Agus Yusoff, *Malaysian Federalism: Conflict or Consensus*, 2006.
5. Loh, *Old vs New Politics in Malaysia: State and Society in Transition*, 2009.
6. Mohammad Agus Yusoff, *Malaysian Federalism: Conflict or Consensus*, 2006.
7. Loh, *Old vs New Politics in Malaysia: State and Society in Transition*, 2009.
8. Harding & Chin, *50 years of Malaysia: Federalism Revisited*, 2014.
9. Hutchinson, "Malaysia's Federal System: Overt and Covert Centralization", 2014.
10. Ostwald, "Federalism without Decentralization: Power Consolidation in Malaysia", 2017.
11. Harding & Chin, *50 years of Malaysia: Federalism Revisited*, 2014
12. Hutchinson, "Malaysia's Federal System: Overt and Covert Centralization", 2014, hlm. 422.
13. Ostwald, "*Federalism without Decentralization: Power Consolidation in Malaysia*", 2017.
14. Harding, "*A measure of autonomy: Federalism as protection for Malaysia's indigenous peoples*", 2018.
15. Asri Salleh, Arnold Puyok, & Tony Paridi Bagang, "Constitutional Asymmetry in Malaysia: A Case Study of Sabah and Sarawak. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Malaysia", 2019.
16. Harding, "*A measure of autonomy: Federalism as protection for Malaysia's indigenous peoples*", 2018.
17. Asri Salleh, Arnold Puyok, & Tony Paridi Bagang, "Constitutional Asymmetry in Malaysia: A Case Study of Sabah and Sarawak. A

- Country Study of Constitutional Asymmetry in Malaysia”, 2019.
18. Aspers & Corte, “What is Qualitative in Qualitative Research”, 2019.
 19. McNabb, *Research Methods for Political Science* (2nd edition): Quantitative and Qualitative approaches, 2015.
 20. Wheare, *Federal Government*, 1946.
 21. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, 1964.
 22. Birch, “Approaches to the study of Federalism”, 1966.
 23. Pinder, “Multinational Federations: Introduction”, 2007, hlm. 1.
 24. McGarry & O’Leary, “Must Pluri-National Federations Fail?”, 2009, hlm. 21.
 25. Adeney, & Bhattacharyya, “Current Challenges to Multinational Federalism in India”, 2018, hlm. 410.
 26. Adeney, “A step towards inclusive federalism in Pakistan? The politics of the 18th amendment”, 2012, hlm. 541.
 27. Anderson, “Ethnofederalism and the Management of Ethnic Conflict”, 2015, hlm. 2-3.
 28. Nordlinger, *Conflict regulation in divided societies*, 1972.
 29. Vile, “Federation and Confederation: The experience of the United States and the British Commonwealth”, 1982.
 30. Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, 2000, hlm. 327.
 31. Hale, “Divided We Stand”, 2004, hlm. 169.
 32. Roeder, “Ethnofederalism and the mismanagement of conflicting nationalisms”, 2009, hlm. 208.
 33. Elazar, *Covenant and Polity in Biblical Israel. Biblical Foundations and Jewish Expressions*, 1998.
 34. Shamsul, “Debating about Identity in Malaysia: A Discourse Analysis”, 1996.
 35. Ting, “The Politics of National Identity in West Malaysia: Continued Mutation or Critical Transition?”, 2009.
 36. Segawa, “Double-Layered Ethnic Politics in Malaysia: National Integration, Ethnic Unity and Social Stability”, 2016.
 37. Ismail Bakar, “Multinational Federation: The Case of Malaysia”, 2007.
 38. Ibid., hlm. 82.
 39. Joseph, *Federalism, National Pluralism and Ethnoreligious Conflicts in Nigeria: A Normative Interrogation of the Peace-Promoting and Integrative Function of Federalism in Nigeria*, 2014.
 40. Elazar, *Federalism: An Overview*, 1995.
 41. Ukeje, “Oil Communities and Political Violence: The Case of Ethnic Ijaws in Nigeria’s Delta Region”, 2001, hlm. 15.
 42. Osaghae, “A Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralisation”, 1990.

43. Ojo, "Federalism and the Search for National Integration in Nigeria", 2009, hlm. 386.
44. Shafruddin, *The Federal Factor in the Government and Politics of Peninsular Malaysia*, 1987.
45. *Sinar Harian*, Faham dan hayati kontrak sosial, 2019.
46. *Berita Harian Online*, Bagaimana hak istimewa Melayu boleh tergugat, 2018a.
47. Asri Salleh, Arnold Puyok & Tony Paridi Bagang, "Constitutional Asymmetry in Malaysia: A Case Study of Sabah and Sarawak. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Malaysia", 2019.
48. Temu bual dengan Yb Dr. Kelvin Yii Lee Wuen, Ahli Parlimen Bandar Kuching (DAP), 31 Mac 2021.
49. Hueglin & Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, 2010.
50. Ibid., hlm. 49.
51. Loh, *Old vs New Politics in Malaysia. State and Society in Transition*, 2009.
52. Temu bual dengan Tun Dr. Mahathir Mohamad, Ahli Parlimen Langkawi (Pejuang), 17 Mei 2021.
53. Mohammad Agus, "The Politics of Malaysian Federalism: The Case of Kelantan", 2001.
54. *Malaysiakini*, EPU: Penang monorail, Porr shelved, 2008.
55. *Malaysiakini*, Selangor berhema, bukan kedekut, 2013.
56. Loh, *Old vs New Politics in Malaysia: State and Society in Transition*, 2009, hlm. 4.
57. *Berita Harian Online*, Wakil rakyat pembangkang tidak dibenar masuk sekolah tanpa kebenaran, 2018b.
58. Wong and Chin, "Malaysia. Centralized Federalism in an Electoral One-Party State", 2011, hlm. 227.
59. Hueglin & Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, 2010, hlm. 49.
60. Varshney, "How has India federalism done?", 2012, hlm. 49.
61. Temesgen, "Weaknesses of ethnic federalism in Ethiopia", 2015.
62. Deschouwer, "Party strategies, voter demands and territorial reform in Belgium", 2013.
63. Temu bual dengan Yb. Amin Ahmad, Ahli Parlimen Kangar (PKR), 6 Mei 2021.
64. Temu bual dengan Ahmad Farid Sainuri, Presiden Majlis Belia Sabah, 12 Mac 2021.
65. Rubin & Feeley, "Federalism and Interpretation", 2008.
66. Loh, *Old vs New Politics in Malaysia: State and Society in Transition*, 2009, hlm. 3.
67. Case, "Fleckless Federalism in Malaysia", 2016, hlm. 165.

68. Ostwald, “Federalism without Decentralization: Power Consolidation in Malaysia”, 2017, hlm. 502.
69. Ibid., hlm. 491.
70. Penang Institute, *Tracking Malaysia’s Development Expenditure in Federal Budgets from 2004 to 2018*, 2018.
71. Ostwald, “Federalism without Decentralization: Power Consolidation in Malaysia”, 2017, hlm. 492.
72. Hutchinson, “Malaysia’s Federal System: Overt and Covert Centralization”, 2014.
73. Loh, *Old vs New Politics in Malaysia: State and Society in Transition*, 2009.
74. Yeoh, *Federal-State Relations Under The Pakatan Harapan Government*, 2020.
75. *Malysiakini*, Ensuring Transparency of Budget 2019, 2018.
76. *Berita Harian Online*, RUU kembalikan kedudukan Sabah, Sarawak sebagai rakan Semenanjung dibentang, 2019.

Rujukan

- Adeney, K. 2012. “A step towards inclusive federalism in Pakistan? The politics of the 18th amendment”, *Publius: The Journal of Federalism*, 42(4), 539-565.
- Adeney, K & Bhattacharyya, H. 2018. “Current Challenges to Multinational Federalism in India”, *Regional and Federal Studies*, 28(4), 409-425.
- Anderson, L. 2015. “Ethnofederalism and the Management of Ethnic Conflict: Assessing the Alternatives”, *Publius: The Journal of Federalism*, 46(1), 2-3.
- Aspers, P & Corte, U. 2019. “What is Qualitative in Qualitative Research”, *Qualitative Sociology*, 42, 139–160.
- Asri Salleh, Arnold Puyok, & Tony Paridi Bagang. 2019. “Constitutional Asymmetry in Malaysia: A Case Study of Sabah and Sarawak. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Malaysia”, In Popelier, P. & Sahadzic, M. (eds.). *Constitutional asymmetry in multinational federalism: Managing multinationalism in multi-tiered systems*, Switzerland: Palgrave Macmillan, pp. 315-340.
- Berita Harian Online*. 2018a. Bagaimana hak istimewa Melayu boleh tergugat. August 11th. Retrieved 8 February, 2021 from <https://www.bharian.com.my/rencana/muka10/2018/08/460606/bagaimana-hak-istimewa-melayu-boleh-tergugat>.
- Berita Harian Online*. 2018b. Wakil rakyat pembangkang tidak dibenar masuk sekolah tanpa kebenaran. November 19th. Retrieved 10 February, 2021 from <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2018/11/499923/wakil-rakyat-pembangkang-tidak-dibenar-masuk-sekolah-tanpa>

kebenaran.

- Berita Harian Online*. 2019. RUU kembalikan kedudukan Sabah, Sarawak sebagai rakan Semenanjung dibentang. April 4th. Retrieved 10 February, 2021 from <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2019/04/548729/ruu-kembalikan-kedudukan-sabah-sarawak-sebagai-rakan-semenanjung>.
- Birch, A. H. 1966. "Approaches to the study of Federalism". *Political Studies*, XIV(1), 15-33.
- Case, W. 2016. "Feckless Federalism in Malaysia", In W. Hofmeister & E. Tayao (eds.), *Federalism and Decentralization: Perceptions for Political and Institutional Reforms*, Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 165-188.
- 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.
- Deschouwer, K. 2013. "Party strategies, voter demands and territorial reform in Belgium", *West European Politics*, 36, 338-358.
- Elazar, D. J. 1995. *Federalism. An Overview*. Pretoria: HSRC Publishers.
- Elazar, D. J. 1997. "Contrasting Unitary and Federal Systems". *International Political Science Review*, 18(3), 237-251.
- Elazar, D. J. 1998. *Covenant and Polity in Biblical Israel. Biblical Foundations and Jewish Expressions*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hale, H. 2004. "Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse". *World Politics*, 56(2), 165-193.
- Harding, A. 2018. "A measure of autonomy: Federalism as protection for Malaysia's indigenous peoples", *Federal Law Review*, 46(4), 557-574.
- Harding, A. J. & Chin, J. 2014. *50 years of Malaysia: Federalism Revisited*, Singapore: Marshall Cavendish Editions.
- Hueglin, T. O. and Fenna, A. 2010. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Toronto: University of Toronto Press.
- Hutchinson, F. E. 2014. "Malaysia's Federal System: Overt and Covert Centralization". *Journal of Contemporary Asia*, 44(3), 422-442.
- Ismail Bakar. 2007. "Multinational Federation: The Case of Malaysia". In M. Burgess & J. Pinder (eds.), *Multinational Federations*. London and New York: Routledge, pp. 68-85.
- Joseph, Y. 2014. *Federalism, National Pluralism and Ethnoreligious Conflicts in Nigeria: A Normative Interrogation of the Peace-Promoting and Integrative Function of Federalism in Nigeria*. PhD diss., Faculty of Mathematics and Natural Sciences. Universitat Tübingen.
- Loh, K. W. 2009. *Old vs New Politics in Malaysia. State and Society in Transition*, Petaling Jaya: Strategic Information and Research Development Centre.

- Malaysiakini*. 2008. EPU: Penang monorail, Porr shelved. June 26th. Retrieved on 12 February, 2021 from <https://www.malaysiakini.com/news/85085>.
- Malaysiakini*. 2013. Selangor berhemah, bukan kedekut. October 21st. Retrieved on 15 February, 2021 from <https://www.malaysiakini.com/news/244464>.
- Malaysiakini*. 2018. Ensuring Transparency of Budget 2019. December 5th. Retrieved on 15 February, 2021 from <https://www.malaysiakini.com/news/454817>.
- McGarry, J. & O’Leary, B. 2009. “Must Pluri-National Federations Fail?”. *Ethnopolitics*, 8(1), 5-25.
- McNabb, D. E. 2015. *Research Methods for Political Science (2nd edition): Quantitative and Qualitative approaches*. New York: Routledge.
- Mohammad Agus Yusoff, 2001. “The Politics of Malaysian Federalism: The Case of Kelantan”, *Jebat*, 28, 1-24.
- Mohammad Agus Yusoff. 2006. *Malaysian Federalism: Conflict or Consensus*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Nordlinger, E. A. 1972. *Conflict regulation in divided societies*. Cambridge: Center for International Affairs. Harvard University.
- Ojo, E. O. 2009. “Federalism and the Search for National Integration in Nigeria”, *African Journal of Political Science and International Relations*, 3(9), 384-395.
- Osaghae, E .E. 1990. “A Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralisation”. *Publius: The Journal of Federalism*, 20(1), 83-98.
- Ostwald, K., 2017. “Federalism without Decentralization: Power Consolidation in Malaysia”, *Journal of Southeast Asian Economies*, 34(3), 488-506.
- Penang Institute. 2018. Tracking Malaysia’s Development Expenditure in Federal Budgets from 2004 to 2018. Retrieved on 17 February, 2021 from <https://penanginstitute.org/publications/issues/tracking-malaysias-development-expenditure-in-federal-budgets-from-2004-to-2018/>.
- Pinder, J. 2007. “Multinational Federations: Introduction”, In M. Burgess & J. Pinder (eds.), *Multinational federations*. New York: Routledge, pp. 1-16.
- Riker, W. H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company.
- Roeder, P.G. 2009. “Ethnofederalism and the mismanagement of conflicting nationalisms”. *Regional & Federal Studies*, 19(2), 203-219.
- Rubin, E. L. and Feeley, M. M. 2008. “Federalism and Interpretation”. *Publius The Journal of Federalism*, 38(2), 167-191.
- Segawa, N. 2016. “Double-Layered Ethnic Politics in Malaysia: National Integration, Ethnic Unity and Social Stability”, *Commonwealth & Comparative Politics*, 55(1), 63-81.

- Shafuruddin, B. H. 1987. *The Federal Factor in the Government and Politics of Peninsular Malaysia*,.Singapore: Oxford University Press.
- Shamsul, A. B. 1996. “Debating about Identity in Malaysia: A Discourse Analysis”,. *Southeast Asian Studies*, 34(3), 476-499.
- Simandjuntak, B. 1969. *Malayan Federalism, 1945-1963: A Study of Federal Problems in a Plural Society*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Sinar Harian. 2019. Faham dan hayati kontrak sosial. October 20th. Retrieved on 17 Mac, 2021 from <https://www.sinarharian.com.my/article/52989/KOLUMNIS/Faham-dan-hayati-kontrak-sosial>.
- Snyder, J. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: Norton.
- Temesgen, S.M. 2015. “Weaknesses of ethnic federalism in Ethiopia”. *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, 4(11), 49-54.
- Ting, H. 2009. “The Politics of National Identity in West Malaysia: Continued Mutation or Critical Transition?”. *Southeast Asian Studies*, 47(1), 31-51.
- Ukeje. C. 2001. “Oil Communities and Political Violence: The Case of Ethnic Ijaws in Nigeria’s Delra Region”. *Terrorism and Political Violence*. 13(4), 15-36.
- Varshney, A. 2013. “How has India Federalism Done”, *Studies in Indian Politics*, 1(1), 43-63.
- Vile, M. J. C. 1982. “Federation and Confederation: The experience of the United States and the British Commonwealth”, In D. Rea (ed.), *Political co-operation in divided societies: A series of papers relevant to the conflict in Northern Ireland*. Dublin: Gill & Macmillan.
- Wheare, K. C. 1946. *Federal Government*. London: Oxford University Press.
- Wong, C. H. and Chin, J. 2011. “Malaysia. Centralized Federalism in an Electoral One-Party State”, In R. Saxena, (ed.), *Varieties of Federal Governance. Major Contemporary Models*, Cambridge: Cambridge University Press. pp. 208-31.
- Yeoh, T., 2020. *Federal-State Relations under the Pakatan Harapan Government*. Singapore: ISEAS Publishing.

Nota Biografi

Abdul Aqmar Ahmad Tajudin (aqmartajudin93@gmail.com) merupakan calon doktor falsafah di Program Sains Politik di Universiti Kebangsaan Malaysia.

Muhamad Nadzri Mohamed Noor (nadzri@ukm.edu.my) merupakan Pensyarah Kanan dan Ketua Program Program Sains Politik di Universiti Kebangsaan Malaysia.

Penghargaan

Penyiapan artikel ini dibantu oleh Skim Geran Penyelidikan Fundamental:
FRGS/1/2020/SS0/UKM/02/3.