

MEWAJARKAN PEMUSATAN KUASA: NARATIF PERPADUAN DAN PEMBANGUNAN DALAM FEDERALISME MALAYSIA

(JUSTIFYING CENTRALIZATION OF POWER: THE NARRATIVE OF UNITY AND DEVELOPMENT IN
MALAYSIAN FEDERALISM)

ABDUL AQMAR, A. T.^{1*} – HUSSAIN YUSRI, Z.²

¹ *Fakulti Sains Pentadbiran & Pengajian Polisi, Universiti Teknologi MARA Cawangan
Pahang, Pahang, Malaysia.*

² *Fakulti Undang-Undang dan Hubungan Antarabangsa, Universiti Sultan Zainal Abidin,
Terengganu, Malaysia.*

**Penulis penghubung
e-mail: aqmartajudin[at]uitm.edu.my*

(Received 23rd April 2026; revised 19th June 2026; accepted 26th June 2026)

Abstrak. Sistem politik persekutuan di Malaysia merupakan antara yang paling terpusat di dunia. Artikel ini membincangkan bagaimana elit pemerintah Malaysia memanfaatkan naratif perpaduan nasional dan keseragaman pembangunan sebagai rasionalisasi utama bagi mengukuhkan bidang kuasa kerajaan persekutuan. Berpandukan analisis kualitatif terhadap dokumen sejarah, dasar rasmi dan kajian terdahulu, artikel ini menelusuri evolusi pemusatan kuasa dalam sistem federalisme Malaysia sejak kemerdekaan hingga era kontemporari. Sorotan literatur menunjukkan bahawa kajian federalisme di Malaysia masih kurang meneliti dimensi naratif ideologi sebagai mekanisme legitimasi kuasa dalam korpus kajian sedia ada. Kajian ini berhujah bahawa wacana perpaduan dan pembangunan seimbang sering digunakan untuk mewajarkan penumpuan kuasa di peringkat pusat. Dengan menjadikan Malaysia sebagai kajian kes, dapatan menunjukkan bahawa slogan perpaduan dalam konteks masyarakat multi-etnik telah dimanipulasi bagi mengabsahkan pengukuhan kuasa pusat serta pembatasan autonomi negeri demi kestabilan nasional. Pada masa yang sama, matlamat pembangunan seragam antara negeri digunakan untuk menghalalkan penguasaan kerajaan persekutuan terhadap aspek kewangan dan perancangan pembangunan atas dasar keadilan sosial serta kecekapan pentadbiran. Artikel ini membuktikan bahawa naratif tersebut berfungsi sebagai instrumen penting bagi pemerintah mengekalkan dominasi politik, yang akhirnya berupaya menjejaskan prinsip asas federalisme seperti autonomi negeri dan keseimbangan kuasa antara pusat dan negeri.

Katakunci: *autonomi negeri, federalisme Malaysia, keseragaman pembangunan, pemusatan kuasa, perpaduan nasional*

Abstract. Malaysia's federal political system is considered one of the most centralized in the world. This article discusses how Malaysia's ruling elites have utilized the narratives of national unity and uniform development as primary justifications for strengthening the authority of the federal government. Based on a qualitative analysis of historical documents, official policies, and previous studies, the article traces the evolution of power centralization within Malaysia's federal system from independence to the contemporary era. The literature review indicates that studies on federalism in Malaysia have paid limited attention to the ideological narrative dimension as a mechanism for legitimizing power within the existing body of scholarship. This study argues that discourses of unity and balanced development have frequently been employed to justify the concentration of power at the central level. Using Malaysia as a case study, the findings demonstrate that the slogan of unity in the context of a multiethnic society has been manipulated to legitimize the strengthening of central authority and the restriction of state autonomy in the name of national stability. At the same time, the objective of uniform development among states has been used to justify federal control over finance and development planning on the grounds of social justice and administrative efficiency. This article demonstrates that such narratives function as important instruments for the ruling elites to maintain political dominance, ultimately undermining fundamental

principles of federalism such as state autonomy and the balance of power between the federal and state governments.

Keywords: *state autonomy, Malaysian federalism, uniform development, centralization of power, national unity*

Pengenalan

Malaysia sering digambarkan sebagai sebuah negara persekutuan hanya pada nama (federal in form but centralized in practice) kerana secara praktisnya ia telah lama berfungsi dengan tahap pemusatan kuasa yang tinggi di peringkat kerajaan persekutuan (Ostwald, 2017; Hutchinson, 2014). Malaysia mempunyai 13 buah negeri dan tiga wilayah persekutuan dan walaupun Perlembagaan Persekutuan membahagikan kuasa antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri, kebanyakan bidang kuasa utama masih lebih tertumpu kepada kerajaan persekutuan. Bidang kuasa utama seperti keselamatan dalaman, pendidikan, infrastruktur dan kewangan diletakkan di bawah bidang kuasa persekutuan, sementara bidang kuasa negeri kebanyakannya disusun hanya untuk perkara seperti tanah, perhutanan dan isu di peringkat tempatan. Susunan kuasa sebegini akhirnya menjadikan Malaysia sebagai sebuah negara federal yang terpusat di dunia, di mana pentadbiran dan kewangan negeri kekal terikat di bawah ketergantungan kepada persekutuan. Memahami Malaysia sebagai negara yang terpusat kuasanya memerlukan penelitian terhadap logik politik yang diamalkan oleh pemimpinnya. Artikel ini meninjau persoalan utama, iaitu mengapa berlakunya pemusatan kuasa ini? Secara spesifik, ia cuba meneliti bagaimana naratif seperti keperluan kepada ‘perpaduan’ dan ‘keseragaman pembangunan’ digunakan oleh pemimpin peringkat persekutuan untuk membenarkan dan mengukuhkan kuasa di peringkat persekutuan. Artikel ini mendapati pemusatan kuasa yang berterusan di Malaysia tidak hanya didorong oleh reka bentuk perlembagaan dan pertimbangan kepentingan politik semata-mata, malah turut disokong oleh naratif ideologi yang terus berakar kukuh.

Kepentingan kajian ini terletak pada usaha untuk mengenal pasti peranan ideologi yang sering terpinggir dalam kesusasteraan hubungan kerajaan persekutuan-negeri di Malaysia. Pengalaman Malaysia memberikan satu pengajaran penting, iaitu walaupun negara ini mempunyai perlembagaan yang membentuk sistem pentadbiran persekutuan yang sepatutnya berasaskan pembahagian kuasa yang seimbang antara kerajaan pusat dan negeri, pemerintahan oleh satu gabungan politik yang dominan dalam tempoh yang panjang, iaitu Barisan Nasional (BN) yang diterajui UMNO dari 1957 hingga 2018, telah mengukuhkan lagi pemusatan kuasa dalam sistem yang sememangnya sudah bersifat terpusat. Mengulas hal ini, sarjana seperti Case (2004) berpandangan Malaysia adalah ‘federal’ secara struktur, namun merupakan ‘unitari’ secara amalan. Justeru, dominasi kepimpinan tersebut terus diperkukuh dan dilegitimasi melalui seruan kerajaan persekutuan terhadap kepentingan perpaduan dalam masyarakat majmuk, di samping penekanan terhadap keseragaman dan keseimbangan pembangunan agar tiada negeri yang tercicir daripada arus pembangunan negara. Walaupun telah banyak kajian sebelum ini membahaskan persoalan ‘bagaimana’ dan ‘sejauh mana’ pemusatan kuasa yang tinggi berlaku di Malaysia, namun masih kurang kajian yang meneliti persoalan ‘mengapa’. Untuk lebih spesifik, mengapa pemusatan kuasa tinggi berlaku secara berterusan dalam persekutuan Malaysia? Dalam kata lain, artikel ini cuba menjawab persoalan tersebut dengan meneliti bagaimana naratif perpaduan dan keseragaman pembangunan digunakan sebagai alat politik. Dengan tumpuan terhadap aspek ini, artikel ini dapat memperjelas evolusi perkembangan federalisme di Malaysia dan dalam

masa yang sama boleh memberi pengajaran kepada negara persekutuan multi etnik lain yang berhadapan cabaran sama seperti Malaysia.

Perbincangan artikel ini disusun seperti berikut. Pertama, ia membincangkan kajian lepas berkenaan federalisme dan pemusatan kuasa di Malaysia dengan mengenal pasti jurang kajian tentang peranan ideologi. Kedua, ia kemudian menghuraikan kerangka konseptual yang menggariskan bagaimana 'perpaduan' dan 'keseragaman pembangunan' digunakan untuk pengukuhan kuasa persekutuan. Ketiga, bahagian metodologi penyelidikan meneliti penggunaan pendekatan kualitatif yang berasaskan analisis sejarah-institusi (historical-institutional analysis) terhadap dokumen dasar dan sumber rujukan sedia ada. Kajian ini dibahagikan kepada dua tema utama, iaitu pertama, penggunaan idea perpaduan negara sebagai justifikasi kawalan persekutuan dan kedua, penggunaan naratif keseragaman pembangunan bagi membenarkan dominasi kerajaan persekutuan terhadap aspek perancangan dan kewangan. Artikel ini diakhiri dengan rumusan dapatan kajian dan perbincangan implikasi pemusatan kuasa persekutuan dalam konteks Malaysia.

Federalisme terpusat di Malaysia dan jurang ideologi

Ramai sarjana melihat susunan sistem politik persekutuan Malaysia sangat cenderung ke arah pemusatan kuasa. Kajian klasik dalam kesusasteraan politik Malaysia seperti Jesudason (1995) dan Milne dan Mauzy (1978) telah lama menunjukkan bahawa walaupun Malaysia berasaskan struktur persekutuan yang sepatutnya bercirikan pembahagian kuasa antara pusat dan negeri, namun kuasa utama negara kekal dikawal rapat oleh kerajaan persekutuan. Sarjana kontemporari turut bersetuju dengan pandangan ini. Hutchinson (2014) berhujah bahawa Malaysia terus bergerak ke arah pemusatan kuasa yang berterusan sejak merdeka. Hal ini didorong oleh pembentukan perlembagaan yang memihak kepada kuasa persekutuan dan dominasi pemerintahan satu parti untuk suatu tempoh yang panjang. Menurutnya, akar pemusatan ini bermula sejak rundingan pra-kemerdekaan pada tahun 1950-an apabila pihak kolonial British dan elit nasionalis Melayu menyokong pembentukan sebuah kerajaan pusat yang kuat. Unsur dan nilai federalisme hanya diserapkan secara minimum sebagai kompromi untuk menyesuaikan dan mengekalkan peranan Raja-raja Melayu di setiap negeri. Hasilnya membentuk Perlembagaan Persekutuan 1957 yang memberi dan meletakkan bidang kuasa utama kepada kerajaan persekutuan, manakala kerajaan negeri hanya memiliki bidang kuasa yang terhad.

Beliau seterusnya mendapati pemusatan kuasa ini terus semakin kuat dan diperkukuh dari semasa ke semasa. Antara beberapa strategi bagi menggambarkan hal ini seperti pengambilalihan tugas negeri, perubahan kewangan, penswastan aset negeri dan penubuhan agensi persekutuan yang bertindih dengan fungsi kerajaan negeri (Hutchinson, 2014). Taktik ini kelihatan semakin menonjol terutamanya apabila negeri-negeri tertentu ditadbir oleh parti pembangkang yang tidak sehaluan dengan pusat. Misalnya, pasca PRU 2008 yang memperlihatkan beberapa negeri dimenangi oleh parti pembangkang. Kerajaan persekutuan tidak menyalurkan peruntukan pembangunan secara langsung kepada kerajaan negeri, sebaliknya melalui agensi serta pegawai persekutuan yang beroperasi di negeri-negeri tersebut. Keadaan ini secara tidak langsung memintas autoriti dan peranan kerajaan negeri dalam proses pelaksanaan pembangunan. Bagi Hutchinson (2014), amalan penduaan organisasi atau organizational duplication ini membolehkan kerajaan persekutuan terus mengawal pembangunan di peringkat tempatan, biarpun negeri itu ditadbir oleh parti

pembangking. Begitu juga dengan kajian Ostwald (2017) yang melabel Malaysia sebagai sebuah 'federalisme tanpa desentralisasi' (federalism without decentralization). Menurutnya, pelbagai mekanisme telah dilaksanakan secara sistematik yang akhirnya hanya melemahkan autonomi negeri, namun sebaliknya, kuasa terus ditingkatkan dan tertumpu di Jabatan Perdana Menteri dan elit UMNO. Analisis beliau mendapati pemusatan kuasa ini terus mengukuhkan daya tahan dan kedudukan elit pemerintah terhadap cabaran politik. Namun, ia berlaku dengan mengorbankan kemajuan pembangunan. Pada masa yang sama, kerajaan negeri kekurangan keupayaan dari sudut fiskal dan pentadbiran yang akhirnya menyebabkan kelebihan desentralisasi tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya. Dalam kata mudah, hubungan antara kerajaan persekutuan dan negeri lebih digunakan untuk menjaga kuasa elit UMNO dan bukannya bagi meningkatkan kualiti tadbir urus dan pembangunan yang menyeluruh (Ostwald, 2017).

Terdapat juga sarjana lain yang menjelaskan sumber pemusatan kuasa yang tinggi di Malaysia. Loh (2010) mengenal pasti tiga faktor utama. Pertama adalah struktur perlembagaan yang cenderung memihak kepada persekutuan dalam bidang kuasa perundangan dan kewangan. Kedua, pemerintahan satu parti untuk suatu tempoh yang panjang yang turut datang bersamanya pengukuhan kuasa eksekutif atas alasan keselamatan dan keharmonian antara etnik. Ketiga pula adalah pelaksanaan dasar pembangunan seperti DEB yang meluaskan lagi peranan kerajaan persekutuan. Tambah Loh, ketika kebanyakan negara persekutuan lain bergerak ke arah desentralisasi melalui pengagihan sumber yang lebih adil dan seimbang, Malaysia sebaliknya terus mengekalkan sistem yang sangat berpusat. Beliau menyifatkan keadaan ini sebagai "anachronism in fiscal federalism", iaitu keadaan di mana kerajaan persekutuan menguasai hampir keseluruhan hasil utama negara dan hanya menyalurkan dana kepada kerajaan negeri mengikut pertimbangan serta budi bicara pusat. Hal ini membolehkan kerajaan persekutuan mengawal negeri melalui kewangan. Sebagai contoh, negeri yang kaya sumber petroleum seperti Terengganu dan Kelantan ketika berada di bawah parti pembangkang pernah ditahan pembayaran royalti minyaknya, sebaliknya disalurkan sebagai 'wang ehsan' yang ditentukan sepenuhnya oleh kerajaan persekutuan. Loh (2010) turut berhujah bahawa pemusatan kuasa diperkukuh atas alasan perpaduan dan keselamatan. Dominasi panjang UMNO/BN pula dilegitimasi melalui keperluan untuk menjaga keselamatan negara dan mengekalkan keharmonian etnik dalam landskap negara bermasyarakat majmuk. Pemansuhan pilihan raya kerajaan tempatan pada tahun 1970-an didakwa bertujuan untuk mengurangkan konflik politik pasca 13 Mei 1969, khususnya ketegangan kaum dan persaingan politik di kawasan bandar yang berbilang etnik yang dilihat berpotensi menjejaskan kestabilan dan perpaduan nasional.

Namun, ia dilihat telah membuka ruang kepada ahli politik yang pro-persekutuan untuk menembusi dan menguasai pemerintahan kerajaan tempatan. Kerajaan persekutuan juga sering kali mengambil tindakan tegas terhadap pemimpin negeri yang dilihat mencabar dan melawan arahan pusat. Pada awal 1990-an, ketegangan politik di Sabah selepas konflik antara kerajaan negeri dan persekutuan menyaksikan beberapa tokoh politik ditahan di bawah Akta Keselamatan Dalam Negeri (ISA) dengan dakwaan berkaitan aktiviti yang dianggap mengancam keselamatan negara dan sentimen pemisahan wilayah (Lim, 2008). Bahkan, Ketua Menteri daripada UMNO yang tidak selari dengan kehendak pusat turut disingkirkan pada 1970-an (Means, 1991). Tindakan ini sering dirasionalisasikan atas alasan perpaduan dan kestabilan negara. Hal ini menunjukkan persekutuan melihat perbezaan pandangan atau perjuangan ke arah desentralisasi boleh mengancam kesatuan negara. Walaupun kajian-kajian lepas telah

banyak menghuraikan kaedah dan mekanisme pemusatan kuasa yang berlaku seperti melalui peruntukan undang-undang, pemusatan bidang kuasa kewangan dan strategi politik, namun kebanyakannya hanya dibincangkan secara ringkas dan sepintas lalu. Sumbangan utama artikel ini adalah dengan memberi fokus kepada wacana perpaduan dan pembangunan seragam sebagai sebuah ideologi yang digunakan bagi pengukuhan kuasa dalam sebuah sistem persekutuan. Walaupun literatur sedia ada telah mengenal pasti aspek-aspek pemusatan kuasa dalam persekutuan Malaysia dengan menjadikan isu kecekapan, keselamatan dan keharmonian sebagai sebabnya, namun analisis terperinci tentang bagaimana ideologi ini dibentuk, disebarkan dan kesannya terhadap tadbir urus adalah masih kurang dikaji. Kajian-kajian terdahulu telah menghuraikan sifat pemusatan federalisme Malaysia melalui penjelasan aspek sejarah dan institusi. Artikel ini pula cuba melangkaui hujah tersebut dengan menganalisis pendekatan yang masih kurang diterokai, iaitu logik pemusatan kuasa dalam sistem politik persekutuan Malaysia. Berpandukan analisis terhadap dokumen dan dasar utama, artikel ini bertujuan untuk menambah pemahaman kesusasteraan federalisme tentang bagaimana ideologi perpaduan dan pembangunan seimbang digunakan dalam tadbir urus persekutuan. Artikel ini diharapkan dapat memperkayakan kajian federalisme secara lebih luas, khususnya di Malaysia dengan menelusuri bagaimana kerajaan pusat dalam sebuah negara persekutuan yang berbilang kaum melegitimasi pemusatan kuasa melalui naratif perpaduan dan pembangunan yang adil. Naratif ini, dari satu sudut, penting bagi menjamin kestabilan dalam sesebuah negara persekutuan. Namun dari sudut yang lain, ia juga boleh berfungsi sebagai justifikasi amalan pemusatan kuasa yang lebih ketara.

Federalisme dan pemusatan kuasa di Malaysia

Kajian ini memfokuskan kepada hubungan antara ideologi politik dan struktur sistem politik persekutuan. Ia cuba meneliti perkaitan antara idea perpaduan nasional dan pembangunan seragam dengan pemusatan kuasa. Untuk lebih spesifik, bahagian ini membincangkan konsep pemusatan kuasa dalam sistem politik persekutuan, perpaduan nasional sebagai ideologi politik, pembangunan seragam sebagai matlamat negara persekutuan serta hubungan antara naratif perpaduan dan pembangunan dengan pemusatan kuasa.

Pertamanya, sistem politik persekutuan asasnyanya merupakan sebuah pemerintahan yang membahagi kuasa pentadbiran kepada dua peringkat kerajaan, iaitu kerajaan pusat dan kerajaan negeri (Livingston, 1956). Kedua-dua lapisan kerajaan ini mempunyai autonomi tertentu yang ditentukan dan ditetapkan oleh perlembagaan. Secara konsepnya, kedua-duanya diberikan bidang kuasa masing-masing yang sedarjat dan seimbang serta tidak boleh mencampuri urusan antara satu sama lain (Wheare, 1946). Pemusatan kuasa merujuk kepada peralihan autoriti, sumber dan proses membuat keputusan daripada unit subnasional atau kerajaan negeri kepada kerajaan persekutuan. Pemusatan ini boleh berlaku secara *de jure* (melalui peruntukan perlembagaan atau undang-undang) atau secara *de facto* (melalui amalan dan dasar) (Elazar, 1987). Dalam kajian ini, pemusatan kuasa difahami sebagai sebuah keadaan apabila kerajaan persekutuan mendominasi hampir kebanyakan bidang kuasa dan tadbir urus utama, signifikan dan mempengaruhi kehidupan rakyat seharian. Akibatnya, kerajaan negeri hanya menguasai hal ehwal kecil yang kurang signifikan. Hal ini juga menyebabkan mekanisme semak dan imbang oleh kerajaan negeri terhadap kerajaan persekutuan menjadi kecil dan minimum. Di Malaysia, para sarjana sering menggambarkan sebagai sebuah negara persekutuan terpusat, di mana ia beroperasi hampir menyerupai

sistem unitari (Loh, 2010). Ia dibentuk dan berkembang secara historikal bagi mencapai matlamat tertentu, khususnya ke arah kecekapan pentadbiran dan pembangunan yang seragam. Justeru, kerangka analisis artikel ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana matlamat tersebut (kecekapan, perpaduan dan keseragaman) telah memberikan legitimasi dan justifikasi terhadap struktur ini.

Dalam sebuah negara persekutuan multi etnik seperti Malaysia, perpaduan boleh dimaksudkan sebagai situasi kesepaduan sosial dan kestabilan politik yang merentasi kumpulan etnik berbeza (Shamsul, 2010). Sebagai ideologi politik, perpaduan nasional biasanya melibatkan usaha pembentukan kebersamaan identiti dan kesetiaan kepada negara yang melangkaui persoalan identiti dan wilayah. Dalam kebanyakan kes, usaha pembinaan negara adalah perkara utama dalam mempromosi perpaduan bagi mengelakkan konflik etnik dan ancaman pemisahan. Di Malaysia, istilah perpaduan difahami sebagai merangkumi keharmonian kaum, keharmonian agama dan kesepaduan wilayah (Embong, 2002). Kerajaan sejak sekian lama dilihat telah menggunakan naratif keperluan pemerintahan pusat yang kuat dalam mengekalkan keamanan antara kumpulan etnik yang berbeza bagi memastikan kelangsungan dan kestabilan persekutuan. Malah, prinsip Rukun Negara secara jelas menggariskan matlamat “Mencapai perpaduan yang lebih erat dalam kalangan seluruh masyarakat” dan “Mewujudkan masyarakat yang adil di mana kemakmuran negara dapat dinikmati bersama secara saksama” sebagai antara objektif utama negara (Malaysia, 1970). Hal ini menunjukkan bahawa perpaduan dan keadilan sosial digabungkan sebagai prinsip dan panduan utama pemerintahan negara. Dalam artikel ini, ideologi perpaduan diandaikan berfungsi sebagai sebuah justifikasi terhadap autoriti dan pemusatan kuasa di peringkat pusat. Artikel ini melihat bahawa sebuah kerajaan pusat yang kuat mampu menjadi pengantara antara kumpulan etnik yang berbeza, melaksanakan dasar yang adil dan menghalang kuasa-kuasa yang boleh menggugat kesatuan dan kestabilan persekutuan. Justeru, artikel ini akan meneliti bagaimana justifikasi tersebut digunakan, khususnya atas nama pemeliharaan perpaduan, bagi mengekang cabaran terhadap kuasa persekutuan, termasuk daripada gerakan pembangkang atau kerajaan negeri yang tidak sehaluan dengan kerajaan pusat.

Bahagian seterusnya membincangkan keseragaman pembangunan atau pembangunan seimbang sebagai matlamat persekutuan. Keseragaman pembangunan merujuk kepada usaha untuk mencapai pembangunan sosioekonomi yang seimbang di semua negeri atau wilayah dalam sesebuah persekutuan. Ia bertujuan untuk mengecilkan jurang pembangunan dan memastikan tiada wilayah yang ketinggalan (Watts, 1999). Pendekatan ini selari dengan matlamat perancangan Malaysia yang menggariskan ‘pembangunan seimbang’. Misalnya, Dasar Pembangunan Nasional (1991–2000) menetapkan salah satu matlamatnya adalah ke arah “pembangunan seimbang bagi mewujudkan sebuah masyarakat yang lebih bersatu dan adil”. Ini menunjukkan bahawa pembangunan yang adil mempunyai perkaitan langsung dengan perpaduan nasional. Ini kerana ketidakseimbangan pembangunan boleh menjadi ancaman terhadap keharmonian masyarakat. Jurang pembangunan yang ketara boleh mencetuskan ketegangan dan rasa tidak puas hati (Rodríguez-Pose, 2018). Dalam konteks artikel ini, keseragaman pembangunan tidak hanya difahami sebagai objektif dasar, tetapi turut sebagai sebuah naratif politik. Matlamat keseragaman pembangunan sering digunakan untuk membenarkan pemusatan kuasa oleh kerajaan pusat yang mendakwa ia lebih berupaya menggerakkan sumber dan menyelaraskan usaha pembangunan dalam mencapai pertumbuhan yang adil di seluruh negara, berbanding inisiatif yang dilakukan oleh

kerajaan negeri. Dalam kebanyakan negara persekutuan yang sedang membangun, kerajaan pusat sering melihat ia sebagai pemacu pemodenan dan penyumbang keadilan dan kesaksamaan wilayah kepada seluruh bahagian. Dalam konteks Malaysia, kepimpinan di peringkat persekutuan sering memperlihatkan bahawa perancangan pusat yang kukuh adalah diperlukan bagi membasmi kemiskinan dan menyusun semula masyarakat seperti dalam pelaksanaan DEB. Justeru, naratif keseragaman pembangunan berupaya menyokong amalan pengukuhan kuasa oleh kerajaan pusat. Hal ini secara tidak langsung menggambarkan praktis desentralisasi atau pindahan kuasa hanya menghasilkan pembangunan yang tidak seimbang dan melebarkan jurang pembangunan antara negeri.

Bagi aspek interaksi antara naratif perpaduan dan keseragaman pembangunan dengan pemusatan kuasa, artikel ini berhujah bahawa kedua-duanya saling diperlukan dan menguatkan antara satu sama lain dalam membenarkan kawalan oleh kerajaan pusat. Konflik etnik dan kesenjangan wilayah merupakan antara ancaman utama kepada negara. Sebagai tindak balas, elit pemerintah melihat kerajaan pusat yang kuat merupakan suatu keperluan ke arah penyelesaian (Horowitz, 1985). Kerajaan pusat boleh bertindak dengan memperkukuhkan lagi perpaduan seperti melalui pembentukan dasar, ideologi nasional, langkah pencegahan, di samping mengagih sumber negara ke kawasan yang memerlukan bagi mencapai pembangunan seimbang. Hal ini secara tidak langsung boleh membenarkan berlakunya pemusatan kuasa yang dilaksanakan melalui pengubalan undang-undang dan pembentukan institusi seperti pindaan perundangan, penubuhan agensi pusat serta pemusatan kawalan fiskal. Ia kemudiannya dijelaskan kepada umum melalui wacana awam dan dijustifikasikan bagi maksud mencapai matlamat perpaduan dan keadilan wilayah. Hal ini menjadikan kuasa kerajaan persekutuan semakin terpusat. Dalam jangka pendek, pendekatan ini dijangka membawa kestabilan dan kemajuan pembangunan di beberapa bahagian persekutuan. Namun, untuk jangka panjang, ia cenderung mewujudkan sifat kebergantungan. Ia adalah sebuah budaya politik yang memperlihatkan sifat kebergantungan kerajaan negeri kepada kerajaan pusat. Kerajaan negeri perlu mengharap bantuan daripada kerajaan pusat dalam perkara-perkara utama dan signifikan, khususnya dalam aspek kewangan dan pembangunan (Rodden, 2006). Hal ini secara tidak langsung hanya menjadikan kerajaan negeri lemah dan terpaksa akur kepada kerajaan pusat. Keadaan ini akan terus mengukuhkan lagi pemusatan kuasa oleh kerajaan pusat apabila ia berupaya mengambil manfaat daripada kedudukan ini dengan menyalurkan dana pembangunan sebagai pertukaran kepada kesetiaan politik (Falleti, 2010).

Artikel ini juga cuba menilai kemungkinan implikasi yang muncul daripada pemusatan kuasa tersebut. Jika pemusatan kuasa gagal mencapai perpaduan atau pembangunan seragam seperti yang ditetapkan, hal ini boleh mencetuskan konflik dan ketegangan. Misalnya, negeri atau kumpulan yang terpinggir akan menuntut adanya desentralisasi atau pemberian autonomi yang lebih besar. Di Malaysia, tuntutan dan seruan berkala daripada Sabah dan Sarawak untuk menuntut hak perlembagaan mereka sering berlaku, khususnya apabila pendekatan 'seragam' yang diinginkan tidak mengambil kira keadaan dan keperluan mereka (Chin, 2019). Justeru, artikel ini juga cuba menganalisis bukan sahaja tentang bagaimana matlamat perpaduan dan pembangunan digunakan dalam membenarkan berlakunya pemusatan kuasa, malah juga tentang bagaimana realiti pemusatan tersebut memberi implikasi terhadap perpaduan dan kesaksamaan wilayah. Keseluruhannya, kerangka konseptual ini cuba menggabungkan perspektif idea (naratif perpaduan dan pembangunan) dan perspektif

institusi (pemusatan kuasa kerajaan persekutuan). Ia akan membimbing perbincangan analisis artikel ini dengan memberi tumpuan kepada kenyataan, dasar dan tindakan kerajaan persekutuan dan cuba mengaitkannya dengan pengukuhan kuasa kerajaan persekutuan. Kerangka konseptual ini seterusnya digunakan dalam mentafsir bukti empirikal dengan menunjukkan bagaimana kepimpinan kerajaan persekutuan Malaysia secara konsisten merasionalisasikan tindakannya atas nama integrasi nasional dan keseragaman pembangunan.

Instrumen dan Metod Kajian

Kajian ini menggunakan reka bentuk penyelidikan kualitatif dengan pendekatan kajian kes federalisme Malaysia bagi meneliti bagaimana naratif perpaduan dan keseragaman pembangunan digunakan dalam pengukuhan kuasa kerajaan pusat. Kaedah utama yang digunakan ialah analisis dokumen dan analisis institusi sejarah (historical institutional analysis). Pengumpulan data diambil daripada dokumen primer seperti Perlembagaan Persekutuan, Rukun Negara, Rancangan Malaysia, Dasar Ekonomi Baru (DEB), Akta Pembangunan Petroleum 1974 dan ucapan pemimpin negara berkaitan perpaduan dan pembangunan. Kajian turut menggunakan sumber sekunder seperti artikel ilmiah, buku, laporan dan statistik daripada badan pemikir dan jabatan kerajaan seperti IDEAS dan DOSM. Analisis dilakukan secara kronologi dan tematik dengan membina garis masa hubungan pusat-negeri dari 1957 hingga 2025 serta mengenal pasti tema seperti perpaduan, kestabilan, pembangunan seimbang dan keadilan yang sering digunakan untuk mewajarkan pemusatan kuasa. Kesahan kajian ini dipastikan melalui semakan silang daripada kepelbagaian sumber. Limitasi utama kajian ini terletak pada sifatnya yang bersifat interpretatif, di mana analisis banyak bergantung kepada penafsiran penyelidik terhadap dokumen dan peristiwa politik. Selain itu, kenyataan politik yang digunakan sebagai sumber kajian berkemungkinan mengandungi bias serta kepentingan tertentu yang boleh mempengaruhi naratif yang dibina. Tambahan pula, konteks Malaysia yang mempunyai sejarah, struktur federalisme dan dinamika politik yang unik menjadikan dapatan kajian ini bersifat kontekstual serta tidak boleh digeneralisasikan sepenuhnya kepada negara lain. Namun begitu, dapatan kajian ini masih relevan untuk memahami bagaimana naratif perpaduan dan pembangunan digunakan sebagai asas untuk mewajarkan pemusatan kuasa dalam negara persekutuan yang berbilang kaum.

Dapatan dan Perbincangan Kajian

Latar historikal: Reka bentuk persekutuan dan trajektori pemusatan kuasa

Bahagian ini membincangkan trajektori dan perkembangan federalisme Malaysia. Ia cuba menelusuri latar belakangnya bagi memahami bagaimana naratif perpaduan dan pembangunan digunakan bagi menjustifikasikan pemusatan kuasa oleh kerajaan persekutuan. Pertama sekali, latar pembentukan Malaysia sebagai sebuah persekutuan terpusat dapat dihuraikan secara kronologi dalam tempoh tahun 1948 hingga 1963. Akar pembentukan Malaysia bermula dengan pembentukan Persekutuan Tanah Melayu pada tahun 1948. Detik ini amat signifikan kerana ia pertama kali memperkenalkan Malaysia kepada sistem politik persekutuan yang direka oleh British dengan melibatkan 11 negeri Melayu di Semenanjung dan dua Negeri Selat. Sejak awal penubuhannya, pihak British

dan elit tempatan dilihat lebih cenderung kepada sebuah struktur kerajaan pusat yang kuat. Justeru, apabila Persekutuan Tanah Melayu (1948) mencapai kemerdekaannya pada tahun 1957, Perlembagaan Persekutuan telah menggariskan bidang kuasa kerajaan persekutuan yang besar dan luas melalui Senarai Persekutuan, berbanding bidang kuasa kerajaan negeri (Senarai Negeri) yang jauh lebih kecil dan terhad. Bidang kuasa utama dan signifikan seperti pertahanan, hal ehwal luar negeri, keselamatan dalam negeri, pendidikan, kewangan dan perdagangan diletakkan di bawah kerajaan persekutuan, manakala kerajaan negeri hanya diberikan bidang kuasa ke atas tanah, perhutanan, agama Islam dan adat istiadat serta kerajaan tempatan. Dari segi kewangan, Jadual Kesepuluh Perlembagaan Persekutuan menggariskan sumber hasil dan pendapatan yang lebih menguntungkan seperti cukai pendapatan dan duti kastam secara eksklusif kepada kerajaan persekutuan, sementara kerajaan negeri hanya mempunyai sumber hasil dan pendapatan yang terhad seperti cukai tanah dan royalti sumber asli. Para penggubal perlembagaan melihat penetapan struktur perlembagaan sebegini adalah suatu keperluan bagi memastikan kewujudan sebuah kerajaan pusat yang berkeupayaan mengurus keharmonian masyarakat dan memacu pembangunan saksama, khususnya untuk Tanah Melayu yang baharu merdeka dan berpemerintahan sendiri (Harding, 1996). Antara sebab lain adalah untuk mengelakkan berlakunya kelemahan-kelemahan pentadbiran seperti dalam kes pembentukan Malayan Union dan struktur persekutuan 1948 yang agak longgar (Cheah, 2002). Oleh itu, dapat diujahkan bahawa pemusatan kuasa sebenarnya telahpun dibina sejak awal lagi dalam struktur persekutuan Malaysia.

Persekutuan Tanah Melayu kemudiannya diperluaskan lagi pada tahun 1963 dengan penyertaan Sabah, Sarawak dan Singapura untuk membentuk Persekutuan Malaysia (Singapura berpisah pada tahun 1965). Sebagai bekas wilayah Borneo British, Sabah dan Sarawak melakukan beberapa rundingan untuk perlindungan dan autonomi dalam Perjanjian Malaysia 1963. Hasilnya, dari segi peruntukan perundangan, Sabah dan Sarawak memperoleh kuasa tambahan seperti dalam bidang kuasa imigresen, agama, bahasa dan kawalan ke atas sumber asli (minyak dan gas). Walau bagaimanapun, secara praktisnya, kebanyakan peruntukan khas ini terhakis dari semasa ke semasa (Chin, 2019; Harding, 2012). Contohnya dalam isu penguasaan hasil petroleum melalui Akta Pembangunan Petroleum 1974, campur tangan pusat dalam politik negeri, khususnya di Sabah semasa krisis politik 1994 dan kelewatan pembangunan infrastruktur asas (Hazis, 2012). Pada peringkat awal, autonomi Sabah dan Sarawak masih cuba dikekalkan di bawah pentadbiran Persekutuan semasa kepimpinan Tunku Abdul Rahman. Namun begitu, proses pembinaan negara sejak awal lagi dilihat bergerak ke arah pengukuhan kawalan kerajaan pusat. Pemusatan kuasa kerajaan persekutuan tidak terhenti setakat peruntukan perundangan di waktu awal pembentukan Malaysia pada tahun 1963. Ia terus diperkukuhkan, terutama sewaktu tercetusnya krisis perkauman pada tahun 1969 yang akhirnya memperlihatkan pengukuhan kawalan kerajaan pusat sehingga 1970-an. Malaysia berhadapan dengan rusuhan kaum 13 Mei 1969 yang mengakibatkan berlakunya ketegangan etnik mendalam akibat ketidakseimbangan sosioekonomi (Kua, 2007). Bagi menangani isu ini, kerajaan persekutuan ketika itu (Parti Perikatan) menggunakan kuasa darurat. Krisis ini menyebabkan penggantungan institusi demokrasi negara di mana parlimen digantung dan pentadbiran negara dijalankan oleh Majlis Gerakan Negara antara tempoh tahun 1969 hingga 1971 (Means, 1991).

Setelah parlimen berfungsi semula, kuasa kerajaan persekutuan kelihatan menjadi lebih kukuh dan kuat. Undang-undang baharu diperkenalkan bagi menyekat ucapan mengenai isu sensitif atas alasan untuk menjaga perpaduan dan dasar tindakan afirmatif

turut mula dilaksanakan. DEB adalah dasar terpenting yang diperkenalkan pada tahun 1971 dengan dua matlamat utama, iaitu menghapus kemiskinan dan menyusun semula masyarakat bagi memupuk perpaduan nasional (Jomo, 2004). Kerajaan pusat ketika itu dengan terbuka menyatakan bahawa DEB diperlukan bagi mengurangi jurang ekonomi antara Melayu (Bumiputera) dan bukan Melayu disebabkan ia menjadi punca kepada rusuhan yang turut mengancam keharmonian kaum. Justeru, DEB cuba mencorakkan semula penyusunan sosioekonomi rakyat agar taraf sosioekonomi lebih saksama dan perpaduan nasional dapat dicapai. Pelaksanaan DEB telah meluaskan lagi peranan kerajaan persekutuan dalam mencorak ekonomi dan mengurus masyarakat. Banyak agensi persekutuan dan syarikat milik kerajaan telah ditubuhkan dalam memacu pembangunan luar bandar, perindustrian, pendidikan dan pengagihan sumber negara. Contohnya, FELDA melancarkan skim penempatan tanah untuk golongan miskin luar bandar. MARA pula menyediakan latihan dan pinjaman kepada golongan Bumiputera, di samping syarikat milik kerajaan membeli aset korporat dalam meningkatkan pemilikan Bumiputera (Gomez dan Jomo, 1999). Pun begitu, sebahagian besar fungsi ini bertindih dengan peranan yang sepatutnya boleh dimainkan oleh kerajaan negeri. Bagi Loh (2010), kerajaan persekutuan telah menubuhkan pelbagai badan berkanun dan syarikat awam serta mewujudkan kawalan ketat dalam pelaksanaan DEB. Hal ini menyebabkan lebih banyak kuasa telah beralih daripada kerajaan negeri kepada kerajaan persekutuan. Tindakan ini dilakukan dengan justifikasi bahawa peranan kerajaan persekutuan yang tegas dan seragam diperlukan bagi mencapai pembangunan yang adil (Hutchinson, 2014). Ini merupakan contoh jelas bagaimana naratif keseragaman pembangunan secara tidak langsung telah memperkukuhkan lagi kuasa kerajaan pusat. Satu lagi perubahan penting pada tahun 1970-an ialah pemansuhan pilihan raya kerajaan tempatan. Tindakan ini menghapuskan autonomi terhadap peringkat ketiga kerajaan selepas kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri. Penghapusan ini meletakkan pihak berkuasa tempatan secara langsung di bawah kawalan kerajaan negeri, dengan ahli majlis kebiasaannya dilantik berdasarkan cadangan parti pemerintah di peringkat kerajaan persekutuan (Phang, 2008). Hal ini mengukuhkan lagi pemusatan kuasa oleh kerajaan pusat. Bagi kerajaan persekutuan, langkah ini sangat diperlukan dan bertujuan untuk mengurangkan perpecahan politik dan dalam masa yang sama untuk meningkatkan penyampaian perkhidmatan di peringkat tempatan (Milne dan Mauzy, 1978). Hal ini sekali lagi memperlihatkan bahawa pengawasan oleh kerajaan pusat, atau oleh parti yang memerintah di peringkat pusat, dianggap perlu bagi mencapai 'kecekapan' dan 'kestabilan'.

Era dominasi satu parti dan federalisme kooperatif

Menjelang tahun 1980-an, Malaysia menjadi antara negara persekutuan yang didominasi oleh sebuah gabungan politik, iaitu BN yang diterajui oleh UMNO dengan hampir semua kerajaan negeri, kecuali dalam satu tempoh singkat di Kelantan (Crouch, 1996). Penjajaran politik di peringkat persekutuan dan negeri ini sering dilihat sebagai sebuah cooperative federalism atau federalisme kerjasama dalam konteks Malaysia kerana persamaan ideologi politik memudahkan urusan pentadbiran antara kedua-dua peringkat kerajaan (Loh, 2010). Namun, keadaan ini menyebabkan isu pemusatan kuasa kelihatan 'senyap', tidak berbangkit dan kurang dipertikaikan secara terbuka. Ini kerana kepimpinan kerajaan negeri adalah daripada gabungan parti politik yang sama dan ia secara disiplin mematuhi arahan kerajaan persekutuan sebagai pertukaran kepada akses sumber serta peruntukan kewangan dan pembangunan. Ketika di era kepimpinan

Perdana Menteri Mahathir Mohamad dalam tempoh tahun 1981–2003, pemusatan kuasa menjadi semakin kuat dan jelas kelihatan (Case, 2004). Beliau menggerakkan pelbagai inisiatif bagi melemahkan mekanisme semak dan imbang terhadap kuasa eksekutif kerajaan persekutuan. Contohnya, beliau menghadkan peranan institusi raja melalui pindaan perlembagaan. Beliau turut menumpukan perancangan ekonomi di Jabatan Perdana Menteri melalui penubuhan unit seperti Unit Perancang Ekonomi (EPU) dan Unit Penyelarasan Pelaksanaan (ICU) (Gomez dan Jomo, 1999). Beliau turut memperkenalkan Wawasan 2020 sebagai aspirasi nasional ke arah pembentukan “Bangsa Malaysia” dan status negara maju, manakala Dasar Pembangunan Nasional (DPN) 1991 diteruskan sebagai kesinambungan kepada DEB dengan penekanan kepada pertumbuhan seimbang dan perpaduan nasional (Jomo, 2004).

Dalam tempoh ini, sebarang tuntutan terhadap autonomi negeri akan ditangani dengan tegas. Misalnya, pada awal 1990-an, Sabah di bawah kepimpinan Ketua Menteri Pairin Kitingan telah menuntut hak negeri yang lebih luas dan kerajaan persekutuan melihat perkara ini mempunyai unsur ke arah pemisahan. Sebagai tindak balas, kerajaan persekutuan menahan beberapa tokoh politik Sabah di bawah Akta Keselamatan Dalam Negeri (ISA) atas dakwaan mengancam perpaduan (Lim, 2008). Akhirnya, kerajaan negeri pimpinan pembangkang di Sabah tumbang dan BN kembali menguasai negeri tersebut. Hal ini menunjukkan bagaimana kerajaan pusat menggunakan tekanan politik dalam mengekalkan perpaduan. Pun begitu, dalam konteks Sabah dan Sarawak, kedua-dua wilayah ini sering melakukan rundingan dan menerima beberapa kelebihan sebagai pertukaran kepada sokongan politik. Semasa pentadbiran Mahathir dan PM selepasnya, peruntukan pembangunan tambahan sering disalurkan kepada Sabah dan Sarawak kerana sokongan kedua-duanya penting untuk kelangsungan kuasa. Walau bagaimanapun, peruntukan ini dilihat diberikan secara budi bicara dan bukannya berasaskan hak yang termaktub dalam perlembagaan. Hal ini mengukuhkan tanggapan bahawa pembangunan kepada negeri adalah sumbangan daripada kerajaan pusat. Kerajaan pusat juga melaksanakan dasar seragam di peringkat nasional, seperti Dasar Pendidikan Kebangsaan yang menukar bahasa pengantar di Sabah dan Sarawak kepada Bahasa Malaysia. Ia diperkenalkan atas nama perpaduan dan pembentukan identiti bersama, walaupun ia menghadkan autonomi dan keperluan tempatan. Sabah dan Sarawak akhirnya perlu mematuhi dasar tersebut.

Ketegangan hubungan kerajaan persekutuan-negeri dan usaha pembaharuan (2008–2020)

Pilihan Raya Umum 2008 (PRU12) memperlihatkan perubahan signifikan dalam politik federalisme di Malaysia. Ini kerana pilihan raya ini menyebabkan BN buat pertama kalinya hilang majoriti dua pertiga di Parlimen. Tidak hanya itu, lima negeri turut kalah dan dikuasai oleh parti pembangkang. Perkembangan ini kemudiannya menguji hubungan antara kerajaan Persekutuan dan negeri. Timbul beberapa ketegangan pada peringkat awal. Misalnya, Pulau Pinang dan Selangor yang ditadbir oleh parti pembangkang ketika itu mendakwa wujudnya layanan tidak adil oleh kerajaan pusat dalam penyaluran dana Persekutuan (Case, 2010). Pembahagian bidang kuasa kewangan yang menyebelahi kerajaan pusat di dalam perlembagaan menyebabkan wujudnya sifat ketergantungan kerajaan negeri kepada pusat, khususnya dalam aspek kewangan dan pembangunan. Namun begitu, ia disalurkan melalui saluran Persekutuan dan Pejabat Pembangunan Persekutuan di setiap negeri (Hutchinson, 2014). Hal ini menunjukkan berlakunya pemintasan kerajaan pusat terhadap pentadbiran kerajaan

negeri. Pendekatan ini mencerminkan praktis terdahulu yang dialami oleh Kelantan di bawah kepimpinan PAS sebagai parti pembangkang. Bagi kerajaan pusat, tindakan sebegini dilakukan agar peruntukan digunakan semata-mata untuk kepentingan rakyat dan tidak dipolitikkan oleh pemimpin pembangkang. Kawalan kerajaan pusat diperlihatkan seolah-olah untuk tujuan kebajikan dan keseragaman seluruh bahagian persekutuan, tetapi dari sisi lain, ia cuba mengekalkan kuasa kerajaan Persekutuan ke atas pentadbiran negeri.

Kerajaan persekutuan turut menyalurkan sebahagian peruntukan pembangunan melalui agensi persekutuan, termasuk di negeri-negeri yang ditadbir oleh pembangkang. Pendekatan ini sering dijustifikasikan atas alasan kecekapan pelaksanaan serta keupayaan kerajaan pusat dalam memastikan pembangunan yang lebih seragam, walaupun pada masa yang sama ia dilihat memintas peranan kerajaan negeri (Ostwald, 2017). Kesan daripada amalan pemusatan kuasa ini, parti pembangkang mula mengetengahkan agenda pindahan kuasa atau desentralisasi dalam manifesto mereka. Mereka berpandangan bahawa penyerahan sebahagian kuasa seperti autonomi belanjawan yang lebih besar atau pemulihan pilihan raya kerajaan tempatan dapat meningkatkan mutu tadbir urus. Tuntutan ini dikemukakan sebagai suatu usaha ke arah pembangunan yang lebih adil dan menepati keperluan tempatan dan secara tidak langsung mencabar logik pemusatan kuasa oleh kerajaan pusat. Pada Mei 2018, buat pertama kali dalam sejarah politik Malaysia, parti pembangkang memenangi pilihan raya. Kemenangan ini menamatkan dominasi pemerintahan BN selama 61 tahun. Setelah membentuk kerajaan di peringkat Persekutuan, PH pada peringkat awal cuba memperbaharui hubungan antara kerajaan Persekutuan dan negeri. Antara usaha yang dilakukan adalah cadangan untuk menaikkan royalti minyak kepada Sabah dan Sarawak kepada 20 peratus dan mempertimbangkan pengembalian semula pilihan raya kerajaan tempatan (Welsh, 2018). Langkah-langkah yang dicadangkan ini mencerminkan bahawa wujudnya pemusatan kuasa yang berlebihan yang menimbulkan rasa tidak puas hati, khususnya kepada Sabah dan Sarawak.

Pada tahun 2019, kerajaan PH mengemukakan pindaan Perlembagaan bagi memulihkan status Sabah dan Sarawak sebagai rakan sekutu dalam Persekutuan Malaysia, namun pindaan tersebut gagal diluluskan di Parlimen kerana tidak mencapai majoriti dua pertiga. Isu pelaksanaan Perjanjian Malaysia 1963 (MA63) kemudiannya diteruskan di bawah kerajaan seterusnya. Walau bagaimanapun, usaha-usaha ini bersifat terhad dan lebih kepada simbolik disebabkan pemusatan kuasa dari sudut perundangan dan fiskal masih kekal. Pada tahun 2020, kerajaan PH tumbang akibat peralihan sokongan dan penjajaran baharu politik. Ini menyebabkan kerajaan bertukar tangan kepada sebuah gabungan baharu yang dikenali sebagai Perikatan Nasional dan seterusnya diikuti oleh satu lagi pengaturan kerajaan BN-PH pasca Pilihan Raya Umum 2022 (PRU15). Sepanjang tempoh ketidakstabilan ini, perkhidmatan awam dan aliran sumber kewangan terus kekal berada di bawah kawalan pusat. Keadaan ini menunjukkan bahawa walaupun berlakunya pertukaran beberapa bentuk kerajaan, namun pemusatan kuasa terus berakar dan tidak banyak berubah. Malaysia kemudiannya buat pertama kali diperintah oleh sebuah gabungan rentas parti yang disebut sebagai kerajaan perpaduan. Ia diterajui oleh Anwar Ibrahim yang terdiri daripada gabungan parti-parti politik yang sebelum ini tidak sehaluan, saling bersaing dan berkonflik.

Walaupun begitu, operasi asas federalisme Malaysia terus kekal. Misalnya kerajaan negeri, sama ada yang sehaluan dengan kerajaan persekutuan atau yang ditadbir oleh

parti pembangkang masih tetap bergantung kepada kerajaan persekutuan dalam mendapatkan peruntukan pembangunan. Rentang masa 2023-2024 memperlihatkan kerajaan persekutuan pimpinan Anwar Ibrahim meningkatkan peruntukan pembangunan dan geran kepada semua negeri, termasuk negeri yang ditadbir oleh pembangkang, seperti yang diumumkan dalam Belanjawan Malaysia 2023 dan 2024 dengan penekanan kepada pembangunan inklusif dan keseimbangan wilayah (Kementerian Kewangan Malaysia, 2022). Langkah tersebut digariskan sebagai antara usaha memacu pembangunan nasional menyeluruh selaras dengan agenda MADANI yang berteraskan masyarakat Madani. Dalam kata lain, ia bertujuan untuk mewujudkan kerjasama dan keadilan tanpa mengira negeri. Ini secara tidak langsung mengukuhkan matlamat pembangunan seragam di seluruh bahagian persekutuan. Walau bagaimanapun, langkah ini pada hakikatnya merupakan sebahagian daripada tawar-menawar kerajaan persekutuan di mana ia mengagihkan sumber dan mengharapkan sokongan dan kestabilan politik sebagai balasan. Hal ini berupaya memperkukuhkan peranannya sebagai pelopor pembangunan untuk semua negeri. Perbincangan di atas memperlihatkan satu pola yang agak konsisten. Pada setiap bentuk kerajaan, pemusatan kuasa sentiasa dibenarkan atas nama perpaduan atau pembangunan seragam, malah sering kali melibatkan kedua-duanya. Perbincangan seterusnya akan menumpukan analisis yang lebih mendalam terhadap setiap naratif ini serta meneliti bagaimana ia berfungsi dalam mengukuhkan kuasa kerajaan persekutuan.

Perpaduan sebagai justifikasi pemusatan kuasa kerajaan persekutuan

Tema perpaduan nasional sentiasa menjadi wacana teras dalam politik Malaysia. Perbincangan mengenainya perlu berhati-hati agar tidak menyentuh sensitiviti kaum mengambil kira sifat kemajmukan masyarakat dan pengalaman peristiwa traumatik rusuhan kaum pada tahun 1969. Bahagian ini membincangkan bagaimana naratif perpaduan dimobilisasi untuk melegitimasi autoriti dan pemusatan kuasa kerajaan pusat. Ia boleh dilihat khususnya selepas tahun 1969, di mana usaha membina perpaduan menjadi matlamat negara atau ideologi nasional yang dinyatakan secara tersurat. Pengisytiharan Rukun Negara pada tahun 1970 oleh Yang di-Pertuan Agong (YDPA) mengukuhkan pernyataan ini:

“Bahawasanya negara kita Malaysia mendukung cita-cita hendak mencapai perpaduan yang lebih erat dalam kalangan seluruh masyarakatnya; ... memelihara satu cara hidup demokratik; ... mencipta satu masyarakat yang adil di mana kemakmuran negara akan dapat dinikmati bersama secara adil dan saksama; ...”

Pernyataan ini muncul selepas peristiwa rusuhan kaum dalam sejarah negara yang kemudiannya meletakkan perpaduan sebagai matlamat nasional utama. Ia menjadi asas utama dalam setiap dasar yang diperkenalkan selepas itu. Perpaduan tidak difahami semata-mata sebagai keharmonian sosial, namun ia juga bersangkutan dengan nilai keadilan dan pengagihan saksama sumber negara kepada seluruh masyarakat. Ini secara jelas menjadikan perpaduan sebagai matlamat pembangunan (Shamsul, 1997). Justeru dengan meletakkan perpaduan dalam falsafah kebangsaan, kerajaan persekutuan mempunyai mandat pemerintahan yang kuat dan jelas. Sebarang langkah yang terkait dengan usaha pemupukan perpaduan boleh dianggap sebagai memenuhi kepentingan nasional. Hal ini secara tidak langsung mengatasi pertimbangan lain seperti hak negeri atau kebebasan sivil.

Salah satu implikasi awal daripada rasionalisasi matlamat perpaduan adalah pemusatan instrumen keselamatan di peringkat kerajaan persekutuan. Kerajaan persekutuan berhujah bahawa keselamatan dalam negeri dan ketenteraman awam perlu diseragamkan dan dikawal secara berpusat bagi mengelakkan berulangnya keganasan perkauman. Oleh itu, kuasa kepolisan dan peruntukan darurat diletakkan sepenuhnya di bawah bidang kuasa kerajaan persekutuan. Penggunaan Akta Keselamatan Dalam Negeri (ISA) pada peringkat awal yang bersifat penahanan tanpa bicara telah dibenarkan atas alasan keperluan bagi mengekang aktiviti hasutan perkauman atau subversive (Harding, 2012). Malah, undang-undang ini turut digunakan sebagai alat terhadap lawan politik seperti dalam kes Operasi Lalang 1987 apabila pemimpin pembangkang ditahan atas alasan untuk meredakan ketegangan kaum (Kua, 2010). Pihak berkuasa persekutuan secara konsisten membingkaikan tindakan sedemikian sebagai langkah pemeliharaan keharmonian nasional, biarpun pada masa yang sama turut digunakan bagi melemah dan menyingkirkan ancaman politik. Hal ini termasuk dalam aspek kawalan kerajaan persekutuan terhadap media yang dilakukan melalui perundangan dan pemilikan syarikat media. Ianya dirasionalisasikan sebagai suatu keperluan untuk mengekang penyebaran agenda dan retorik yang boleh memecahbelahkan masyarakat. Perkara ini sekali lagi mengukuhkan kawalan dan pemusatan kuasa kerajaan pusat di atas nama perpaduan.

Selain keselamatan, aspek pendidikan turut memperlihatkan pemusatan kuasa digunakan atas nama perpaduan. Selepas 1969, kerajaan melaksanakan Dasar Pendidikan Kebangsaan dengan menyeragamkan kurikulum dan menjadikan bahasa Melayu sebagai bahasa pengantar utama di sekolah awam menjelang dekad 1980-an (Gill, 2005). Pendidikan sering menjadi isu yang diperdebatkan sejak kemerdekaan apabila sekolah vernakular Cina dan Tamil turut wujud bersama sekolah kebangsaan yang beraliran Melayu. Kerajaan persekutuan berhujah bahawa sistem persekolahan dengan penggunaan bahasa yang seragam berupaya memupuk integrasi, perpaduan dan semangat patriotik. Berdasarkan perlembagaan, pendidikan adalah di bawah bidang kuasa kerajaan persekutuan. Maka, kawalan pendidikan secara terpusat ini meninggalkan ruang yang sangat terhad untuk adanya variasi pendidikan di peringkat negeri. Walaupun pendekatan ini boleh menyumbang kepada pembentukan kebersamaan identiti nasional, namun ia mengehadkan peluang untuk komuniti tempatan mencorakkan pengurusan sekolah atau penerapan identiti tempatan, selagi mana dibenarkan oleh dasar kerajaan pusat.

Tambahan pula, dominasi satu parti turut dilihat menjadi pendorong kepada naratif perpaduan. Sewaktu menguasai politik dan pentadbiran Malaysia selama enam dekad, BN memperlihatkan gabungan politiknya sebagai jelmaan perpaduan nasional. Ini kerana ia merupakan sebuah koalisi pelbagai etnik, terutamanya Melayu, Cina dan India yang berbeza daripada parti pembangkang yang sering dikaitkan dengan dominasi kumpulan etnik tertentu. Selama beberapa dekad, pengundi dimaklumkan dengan sebuah naratif, iaitu kemenangan BN bersamaan dengan perpaduan dan kestabilan, manakala kejayaan pembangkang berpotensi mengembalikan semula konflik perkauman atau menyebabkan ketidakstabilan politik negara (Case, 2004). Naratif ini mencapai kemuncak terutama sewaktu BN dicabar sengit oleh pembangkang. Contohnya dalam beberapa siri PRU yang memperlihatkan parti pembangkang cuba

melemahkan hegemoni BN sebagai penyandang kuasa kerajaan persekutuan sejak merdeka. PRU 2008, PRU 2013 dan PRU 2018 antara beberapa siri PRU yang menggambarkan hal ini apabila pengaruh dan kekuatan BN semakin melemah dengan kekalahan beberapa negeri kepada parti pembangkang, penyusutan undi popular dan kejatuhan BN di peringkat pusat. BN ketika itu memberi amaran kepada pengundi tentang kemungkinan berulangnya peristiwa 1969 sekiranya ia tewas. Bagi BN, perpaduan memerlukan kepimpinan yang kuat, berpusat dan tunggal (Crouch, 1996). Hujah ini bukan sahaja membenarkan pemusatan kuasa formal terus berlaku, malah ia juga terus mengekalkan kuasa dan dominasi kumpulan pemerintah yang sama. Seperti yang diujahkan oleh seorang sarjana, UMNO cuba memperlihatkan ia sebagai pemerintah hegemonik di mana ia mengaburkan sempadan antara parti, kerajaan dan birokrasi. Keadaan ini dipamerkan kepada masyarakat bahawa kepimpinan BN adalah suatu keperluan bagi memastikan negara kekal bersatu dan berada pada landasan yang betul.

Kerajaan persekutuan turut menggunakan hujah perpaduan dalam konteks tuntutan desentralisasi atau demokrasi di peringkat tempatan. Apabila sebahagian masyarakat sivil memperjuangkan pelaksanaan semula pilihan raya kerajaan tempatan yang telah digantung sejak 1960-an, kerajaan persekutuan berhujah bahawa pilihan raya tersebut berpotensi mencetuskan polarisasi kaum di peringkat tempatan dan berupaya menggugat perpaduan (Norris, 1980). Di pihak kerajaan, pengekal pelantikan ahli majlis kerajaan tempatan dilihat dapat menjamin perpaduan serta kerjasama dengan pihak berkuasa negeri dan persekutuan. Namun, secara tersirat kaedah ini menunjukkan bahawa parti pemerintah ingin mewujudkan kawalan merentasi semua peringkat agar keseragaman matlamat dapat dicapai. Begitu juga dalam kes tuntutan autonomi yang lebih besar daripada negeri yang diperintah oleh parti pembangkang, pemimpin persekutuan melihat tuntutan tersebut sebagai terlalu bersifat kedaerahan dan pada takat yang lebih tinggi mempunyai unsur pemisahan. Contohnya dalam kes Sabah pada awal tahun 1990-an, tuntutan haknya dilabel sebagai ancaman terhadap perpaduan dan perkara ini memberikan justifikasi kepada campur tangan pusat yang lebih tegas. Dengan menyamakan tuntutan hak dan kepentingan atas keunikan sesebuah negeri sebagai ancaman kepada perpaduan nasional, kerajaan persekutuan telah melemahkan legitimasi gerakan desentralisasi.

Antara dimensi menarik lain dalam konteks Malaysia ialah interaksi antara agama Islam dan institusi raja dalam pembinaan naratif perpaduan. Islam merupakan agama Persekutuan dan unsur teras dalam identiti etnik Melayu. Institusi raja dengan keberadaan Sultan di peringkat negeri dan YDPA di peringkat persekutuan pula melambangkan perpaduan nasional yang mengatasi politik kepartian. Birokrasi Islam di peringkat persekutuan seperti Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM) berkembang dari semasa ke semasa atas inisiatif kerajaan pusat untuk menyeragamkan pentadbiran Islam merentasi seluruh peringkat negeri (Liow, 2009). Dari sudut perlembagaan, hal ehwal Islam adalah di bawah bidang kuasa negeri. Namun kerajaan persekutuan mempromosi naratif keseragaman amalan Islam bagi membenarkan penubuhan badan dan perundangan Islam di peringkat persekutuan seperti dalam penggubalan akta Mahkamah Syariah yang diseragamkan untuk semua negeri. Pendekatan ini kadang kala menimbulkan ketegangan apabila pihak berkuasa agama negeri mempertahankan autonomi yang dipunyai mereka. Pun begitu, kerajaan pusat turut berhujah bahawa

perpaduan ummah dan pengelakan perbezaan fahaman memerlukan tahap penyelarasan tertentu oleh kerajaan pusat. Hal ini secara tidak langsung menunjukkan bahawa agama menjadi satu lagi aspek di mana pengaruh persekutuan berkembang atas nama perpaduan.

Institusi raja turut berperanan penting dalam pembentukan naratif perpaduan. Walaupun Sultan berkuasa di negeri masing-masing, kerajaan persekutuan di era 1980-an telah mengehadkan kuasa institusi tersebut seperti pemansuhan kuasa veto diraja (Lee, 1995). Langkah tersebut dilihat sebagai usaha untuk memastikan wujudnya kestabilan melalui keseragaman perlembagaan agar tiada pemerintah negeri yang boleh menghalang keputusan kerajaan kerana berpandangan keadaan sedemikian boleh mengganggu proses perundangan. Dalam konteks terkini, khususnya sewaktu krisis politik dalam rentas masa 2020-2022, YDPA bertindak menjadi pengantara dengan menyeru kepada perpaduan politik. Seruan ini akhirnya membawa kepada pembentukan sebuah kerajaan yang disebut sebagai 'kerajaan perpaduan'. Tindakan ini menunjukkan autoriti diraja dalam menyokong pembentukan kerajaan persekutuan rentas parti. Ini juga menunjukkan bahawa perpaduan adalah nilai dan matlamat tertinggi yang mana usaha ke arah mencapainya boleh membenarkan sebuah pengaturan politik di luar kebiasaan. Dalam konteks kerajaan yang dibentuk pula, label 'kerajaan perpaduan' memperlihatkan semacam pengesahan simbolik bahawa penentangan terhadap kerajaan ini seolah-olah menyamai penentangan terhadap perpaduan itu sendiri.

Satu kelemahan dalam rasionalisasi dan justifikasi perpaduan adalah penggunaannya kadang kala mengehad perbezaan pandangan dan kebebasan sivil. Contoh jelas dapat dilihat dalam Akta Hasutan. Ia merupakan sebuah undang-undang era kolonial yang masih dikekalkan. Akta ini menjadikan sesuatu ucapan itu jenayah jika ia menimbulkan hasutan atau ketidaksetiaan dalam kalangan rakyat atau terhadap institusi raja (Yatim, 1995). Ia turut secara khusus melarang persoalan terhadap isu sensitif berkaitan hubungan etnik seperti kewarganegaraan dan kedudukan istimewa Melayu atas sebab untuk memelihara keharmonian. Kerajaan demi kerajaan terus mempertahankan pengekalan undang-undang ini mengambil kira sifat kemajmukan dan kerapuhan masyarakat Malaysia. Akibatnya, perbahasan kritikal terhadap dasar-dasar persekutuan seperti kritikan terhadap kerelevanan dasar keistimewaan Melayu atau tuntutan kesamarataan oleh kumpulan minoriti sering dihadkan dan dilihat sebagai ancaman kepada perpaduan. Keadaan ini membolehkan kerajaan persekutuan menguasai wacana awam tanpa cabaran kerana pandangan alternatif sering kali dihadkan melalui peruntukan undang-undang. Hal ini secara tidak langsung memperkukuh dan menguatkan kuasa kerajaan persekutuan kerana ia boleh menentukan dan membenarkan naratif-naratif nasional yang dianggap sah, termasuk maksud perpaduan itu sendiri.

Konsep 'perpaduan' di Malaysia boleh dikatakan berfungsi bukan hanya sebagai matlamat aspirasi kerajaan, malah turut digunakan sebagai instrumen politik. Kerajaan persekutuan memposisikannya sebagai penjamin perpaduan nasional seperti menjadi pengantara antara kaum, menggubal dasar nasional yang inklusif dan bertindak pantas terhadap isu yang boleh memecahbelahkan masyarakat. Kedudukan ini memberi autoriti moral untuk kerajaan memusatkan keputusan bagi maksud mencapai kepentingan perpaduan yang lebih besar dan dalam masa yang sama menyerap cabaran daripada negeri yang cenderung menggugat usaha perpaduan nasional. Walau bagaimanapun, hal

ini hanya menyebabkan suara negeri menjadi terhad dan hubungan pusat-negeri cenderung bersifat paternalistik, suatu keadaan di mana kerajaan pusat bertindak seolah-olah ia lebih tahu apa yang terbaik untuk negeri, lantas membuat keputusan bagi pihak mereka yang akhirnya hanya meninggalkan ruang autonomi negeri yang sangat terbatas. Selagi mana perpaduan dilihat sebagai suatu perkara yang rapuh dan mudah terancam, kerajaan persekutuan akan terus menjustifikasi dan merasionalisasi keperluan pemusatan kuasa dalam mencapai keamanan negara. Bahagian seterusnya pula akan meneliti matlamat keseragaman pembangunan yang sering berjalan seiring dengan perpaduan dalam justifikasi pemusatan kuasa di Malaysia.

Keseragaman pembangunan dan perancangan pembangunan terpusat

Seiring dengan wacana perpaduan nasional yang dibincangkan sebelum ini, komitmen terhadap pembangunan seragam di seluruh bahagian persekutuan turut berfungsi sebagai justifikasi utama kepada pemusatan tadbir urus di Malaysia. Bahagian ini kemudiannya menghuraikan bagaimana objektif pembangunan yang seimbang digerakkan bagi mengabsahkan perancangan dan kawalan berpusat. Di samping itu, ia juga cuba melihat bagaimana pemusatan fiskal dipertahankan atas nama kecekapan dan kesaksamaan. Pertamanya dapat diteliti daripada pengenalan DEB pada tahun 1971. DEB telah mengubah strategi pembangunan Malaysia serta hubungan antara kerajaan persekutuan dan negeri. Ia mempunyai dua tujuan utama, iaitu untuk mengurangkan kemiskinan menyeluruh dan menyusun semula struktur ekonomi. Ini bagi meningkatkan pemilikan dan penguasaan ekonomi Bumiputera agar pengenalan kaum berdasarkan fungsi ekonomi dapat dihapuskan (Jomo, 1986). Pencapaian matlamat ini dilihat sebagai prasyarat penting dalam menjamin perpaduan nasional jangka panjang. Dari sudut pentadbiran, DEB telah memperluas peranan kerajaan persekutuan secara signifikan dalam pembangunan negara. Inisiatif utama seperti pembangunan luar bandar, penubuhan kawasan perindustrian, perusahaan awam dan pendidikan di danai dan dilaksanakan oleh agensi persekutuan. Ini menjadikan perancangan pembangunan menjadi semakin terpusat.

Unit Perancang Ekonomi (EPU) di bawah Jabatan Perdana Menteri berfungsi sebagai perangka rancangan pembangunan lima tahun di peringkat nasional dan menentukan agihan peruntukan belanjawan merentasi negeri dan sektor. Bagi kerajaan negeri, ia perlu menyelaras program pembangunannya dengan keutamaan matlamat persekutuan agar kelulusan dan pembiayaan pembangunan dapat dijamin. Justifikasi kepada hal ini adalah hanya kerajaan persekutuan yang mempunyai sumber kewangan dan gambaran menyeluruh dalam memastikan keseimbangan pembangunan. Sebagai contoh, negeri-negeri yang kurang membangun seperti Kelantan, Terengganu, Sabah dan Sarawak tidak mempunyai hasil dan sumber yang mencukupi untuk membiayai projek berskala besar. Disebabkan ini, kerajaan pusat mengagihkan semula sumber dan kekayaan negara melalui belanjawan persekutuan. Penubuhan Dana Pembangunan Persekutuan dan pelbagai bentuk geran pembangunan oleh kerajaan persekutuan mencerminkan hal ini. Walau bagaimanapun, kebanyakan sarjana berhujah bahawa keadaan ini secara tidak langsung mewujudkan kebergantungan fiskal negeri terhadap kerajaan pusat (Wee, 2006). Hal ini cenderung mengehadkan lagi autonomi negeri. Walau bagaimanapun, kerajaan persekutuan sering kali berpendapat bahawa tanpa campur tangan pusat, kawasan luar bandar dan negeri yang kurang membangun akan terus ketinggalan. Hujah ini dilihat berkesan dan mendapat sambutan dalam kalangan rakyat

di negeri-negeri tersebut. Malah, kadang-kala pemimpin persekutuan turut dianggap sebagai penentu utama pembangunan (Jomo dan Wee, 2014).

Selain itu, Persekutuan Malaysia juga memperlihatkan pemusatan fiskal dan geran. Dalam sistem federalisme fiskal di Malaysia, kerajaan pusat memegang kawalan utama dalam pengurusan kewangan negara. Semua cukai utama disalurkan ke dalam dana persekutuan. Walaupun perlembagaan menyediakan beberapa bentuk geran, seperti geran pemberian mengikut populasi dan geran jalan kepada negeri, namun jumlah dan formula pengiraannya ditentukan oleh kerajaan pusat. Secara praktik, geran ini tidak mencukupi untuk negeri melaksanakan projek pembangunan besar secara sendiri (Faruqi, 2008). Kerajaan pusat juga boleh menambah atau mengurangkan peruntukan pembangunan kepada negeri melalui bajet tahunan atau program khas. Dari sudut politik, ini memberi kelebihan kepada kerajaan pusat di mana peruntukan pembangunan boleh digunakan untuk memberi ganjaran kepada negeri yang bekerjasama dengan kerajaan pusat. Malah, ia juga boleh menarik semula sokongan pembangunan di negeri yang diperintah oleh pembangkang dengan menunjukkan manfaat jika kerajaan negeri selari dengan pusat. Sebagai contoh, dalam Rancangan Malaysia Kesembilan (RMK9) (2006–2010), kerajaan pusat memperkenalkan koridor pembangunan wilayah (economic corridors) yang meliputi pelbagai kawasan di Malaysia. Inisiatif ini dirancang secara berpusat bagi memastikan setiap wilayah (Utara, Pantai Timur, Selatan, Sabah dan Sarawak) mempunyai pusat pertumbuhan ekonomi (EPU, 2006). Walaupun kerajaan negeri turut terlibat, namun kebanyakan pembiayaan dan keputusan dibuat oleh kerajaan pusat yang sering dipengerusikan oleh Perdana Menteri atau menteri persekutuan. Pendekatan atas bawah (top-down) ini dipertahankan dengan alasan bahawa tanpa penyelarasan pusat, pelaburan hanya akan tertumpu di negeri maju seperti Selangor atau Pulau Pinang, manakala negeri lain akan terus ketinggalan. Walaupun keberkesanan rancangan pembangunan ini terus diperdebatkan, namun dari sudut tadbir urus, pendekatan ini jelas mengukuhkan kuasa kerajaan pusat dalam perancangan pembangunan.

Data dan statistik menunjukkan wujudnya cabaran berterusan dalam usaha pembangunan seimbang di Malaysia. Sepanjang beberapa dekad usaha pembangunan oleh kerajaan pusat, Malaysia berjaya mengurangkan kadar kemiskinan di semua negeri dan berupaya meningkatkan infrastruktur di seluruh negara. Namun begitu, jurang antara wilayah masih wujud. KDNK per kapita Kuala Lumpur pada 2024 mencecah RM136, 364, iaitu lebih dua kali ganda purata nasional (RM56, 745). Sebaliknya, negeri seperti Kelantan masih bergelut di paras terendah dengan anggaran KDNK per kapita sekitar RM17, 000 (DOSM, 2025). Ini menunjukkan jurang pembangunan yang amat besar antara pusat bandar dan kawasan luar bandar. Walaupun jurang ini turut berpunca daripada faktor sejarah dan struktur ekonomi, namun ia sering digunakan sebagai retorik politik, khususnya negeri yang ditadbir oleh parti yang berbeza daripada pusat. Pemimpin persekutuan menjadikan isu ini sebagai bukti bahawa hanya dasar nasional yang kuat mampu menyelesaikan masalah tersebut. Sebagai contoh, kerangka 'Ekonomi MADANI' turut menekankan keperluan untuk mengurangi jurang pembangunan antara Sabah dan Sarawak dengan Semenanjung melalui inisiatif yang dipimpin oleh kerajaan pusat. Keadaan ini hanya mewujudkan sebuah naratif yang berulang, iaitu isu jurang pembangunan akan terus digunakan bagi membenarkan campur tangan kerajaan pusat. Malah, apabila jurang itu masih berterusan, penyelesaian yang ditawarkan adalah keperluan kepada lebih banyak campur tangan, berbanding desentralisasi kuasa oleh kerajaan pusat.

Satu lagi aspek dalam usaha pembangunan seimbang adalah keinginan untuk menyeragamkan undang-undang dan peraturan di seluruh bahagian persekutuan. Tujuannya adalah untuk membuka peluang yang sama dan memudahkan urusan pentadbiran. Perkara 76 Perlembagaan Persekutuan membenarkan Parlimen menggubal undang-undang dalam perkara yang berada di bawah bidang kuasa negeri. Ia bertujuan untuk mewujudkan keseragaman undang-undang antara negeri. Peruntukan ini telah digunakan dalam membentuk kerangka nasional seperti dalam aspek penggunaan tanah melalui pembentukan Kanun Tanah Negara dan pentadbiran kerajaan tempatan melalui penggubalan Akta Kerajaan Tempatan 1976 yang menyeragamkan sistem majlis tempatan selepas pilihan raya tempatan dimansuhkan (Yusoff, 2006). Ada yang berpandangan bahawa perbezaan undang-undang antara negeri boleh menyukarkan perniagaan dan pelaburan (Faruqi, 2008). Justeru, pembentukan undang-undang yang seragam dapat menggalakkan pembangunan di seluruh negara. Namun, hal ini menyebabkan kerajaan negeri terpaksa mengurangkan ruang kuasa mereka untuk menyesuaikan undang-undang mengikut keperluan tempatan. Sebagai contoh, perancangan bandar dan desa secara teknikalnya adalah bidang kuasa bersama. Tetapi secara praktik, Majlis Perancang Fizikal Negara yang dipengerusikan oleh menteri persekutuan menetapkan hala tuju utama pembangunan dan negeri-negeri pula kebiasaannya hanya menuruti demi memastikan pembangunan fizikal yang seragam (Hutchinson, 2014).

Selain itu, pengurusan alam sekitar dan sumber semula jadi juga banyak dipengaruhi oleh kerajaan pusat. Walaupun tanah dan hutan berada di bawah bidang kuasa negeri, kerajaan persekutuan melaksanakan dasar seperti kuota pembalakan berpusat dan sistem perkongsian hasil (JPSM, 2023). Langkah ini bertujuan untuk memastikan amalan yang lebih seragam dan mampan di seluruh negara. Dalam masa yang sama, hal ini juga membolehkan kerajaan pusat mengawal aktiviti yang bernilai tinggi dan menguntungkan. Antara contoh jelas bagaimana kerajaan pusat mengawal pembangunan ialah dalam sektor petroleum. Akta Pembangunan Petroleum 1974 diperkenalkan semasa era DEB yang kemudiannya menubuhkan Petronas dan meletakkan semua sumber minyak dan gas di bawah kawalannya (Puthucherry, 1985). Justifikasi tindakan ini ialah kekayaan minyak perlu diurus oleh kerajaan pusat bagi manfaat seluruh negara, bukan hanya negeri pengeluar. Justeru, hasil petroleum merupakan sumber kewangan yang besar dalam membiayai pembangunan di seluruh Malaysia. Pun begitu, negeri pengeluar seperti Sabah, Sarawak, Terengganu dan Kelantan terpaksa melepaskan potensi pendapatan yang besar. Malah, negeri-negeri ini hanya menerima royalti tetap sebanyak 5% dan baru-baru ini dinaikkan sedikit bagi Sabah dan Sarawak. Kerajaan pusat menggunakan sebahagian besar hasil petroleum untuk membiayai infrastruktur negara, pendidikan, subsidi dan pelbagai program lain yang memberi manfaat kepada semua negeri. Namun, dalam masa yang sama, sistem ini menyebabkan negeri-negeri tersebut kekal bergantung kepada kerajaan pusat dari segi kewangan. Contohnya, apabila Terengganu jatuh ke tangan pembangkang pada tahun 1999, kerajaan pusat telah menghentikan bayaran royalti minyak 5% atas alasan teknikal dan menggantikannya dengan geran khas (wang ihsan) yang dikawal oleh pusat. Langkah ini dijustifikasikan dengan alasan berlaku penyalahgunaan dana (Mahathir, 2011). Kerajaan pusat turut mendakwa ia akan membelanjakan wang tersebut demi kepentingan rakyat Terengganu. Namun, pengkritik melihatnya sebagai suatu tindakan untuk menghukum negeri pembangkang. Kes ini menunjukkan

bagaimana dana pembangunan boleh digunakan sebagai alat pengukuhan kuasa oleh kerajaan pusat.

Satu lagi hujah yang sering digunakan ialah kerajaan persekutuan mempunyai kepakaran teknikal dan kelebihan berskala besar untuk melaksanakan projek pembangunan, berbanding kerajaan negeri. Kementerian dan jabatan di peringkat pusat mempunyai jurutera, perancang, dan pakar yang mampu melaksanakan projek berskala besar seperti lebuh raya, lapangan terbang dan universiti di seluruh negara. Naratif kerajaan persekutuan sebagai 'arkitek pemodenan' ini mula berkembang kuat semasa era Tun Mahathir dengan agenda pemodenan negara. Ketika itu, Malaysia melaksanakan pelbagai projek mega seperti Lebuhraya Utara-Selatan, empangan, industri berat dan pembinaan pusat pentadbiran baharu Putrajaya (Bunnell, 2004). Kesemua pembangunan ini dipimpin oleh agensi persekutuan. Justifikasi tindakan ini adalah pembangunan besar dan transformasi negara hanya boleh dicapai melalui kerajaan pusat yang kuat dan tegas. Kerajaan negeri pula dilihat tidak mempunyai kapasiti atau koordinasi yang mencukupi untuk melaksanakan projek tersebut secara sendirian. Umumnya, kerajaan negeri menerima projek persekutuan kerana ia membawa pelaburan dan peluang pekerjaan ke kawasan mereka. Namun, dalam masa yang sama, kerajaan pusat sering mendapat kredit dan keuntungan daripada projek tersebut. Hal ini lama-kelamaan menjadikan masyarakat melihat kerajaan pusat sebagai pihak utama yang bertanggungjawab memulakan pembangunan berskala besar. Keadaan ini mengukuhkan lagi dominasi kerajaan persekutuan dalam sistem politik persekutuan negara.

Walau bagaimanapun, terdapat kajian yang mengakui bahawa pemusatan kuasa yang berlebihan boleh menyebabkan ketidakcekapan yang akhirnya bertentangan dengan matlamat asalnya. Laporan Bertelsmann Stiftung Transformation Index pada 2024 menyatakan bahawa keputusan penting berkaitan isu tempatan sering dibuat oleh birokrat di ibu negara, walaupun mereka mempunyai maklumat yang terhad tentang keadaan setempat (Stiftung, 2024). Keadaan ini boleh membawa kepada hasil yang kurang berkesan. Ini kerana pendekatan pembangunan yang seragam (one-size-fits-all) sering mengabaikan keperluan tempatan. Misalnya projek perumahan yang dirancang di peringkat pusat mungkin tidak sesuai dengan gaya hidup masyarakat di bahagian Malaysia Timur. Subsidi pertanian dari kerajaan pusat mungkin lebih memberi manfaat kepada pesawah, tetapi tidak kepada nelayan di kawasan pesisir. Terdapat juga kes projek 'gajah putih', iaitu projek infrastruktur yang dibina melalui perancangan dari pusat, tetapi kurang dimanfaatkan, seperti kemudahan awam yang kosong atau lapangan terbang yang tidak dimanfaatkan sepenuhnya. Situasi ini mungkin boleh dielakkan jika pandangan tempatan diambil kira sejak awal (World Bank, 2019). Kritikan ini menunjukkan bahawa walaupun naratif pembangunan seragam bertujuan baik, ia boleh membawa kesan negatif jika keseragaman lebih diutamakan berbanding kesesuaian dengan keadaan tempatan. Namun begitu, pengakuan sebegini jarang diketengahkan dalam naratif utama di peringkat nasional. Malah, kerajaan pusat menegaskan bahawa penyelarasan dari pusat penting untuk mengelakkan pertindihan dan memastikan pengalihan sumber yang adil (Wee, 2006).

Namun begitu, selepas berlakunya perubahan landskap politik sejak tahun 2018, muncul perbincangan baharu mengenai keperluan untuk mendesentralisasikan beberapa aspek pembangunan. Terdapat cadangan untuk memberi lebih kuasa kepada kerajaan negeri dalam bidang seperti kesihatan dan perancangan pengangkutan awam (Gooi et al., 2022). Ini kerana pihak berkuasa tempatan dilihat lebih memahami keperluan

masyarakat setempat. Sabah dan Sarawak khususnya, melalui rundingan semula Perjanjian Malaysia 1963, telah menuntut kawalan yang lebih besar terhadap dana dan projek pembangunan di wilayah mereka. Kerajaan persekutuan di bawah pentadbiran kerajaan perpaduan kini juga telah memberi beberapa bentuk pemerkasaan pentadbiran. Misalnya pada Januari 2023, kerajaan persekutuan secara rasmi membenarkan Jabatan Kerja Raya (JKR) Sarawak dan JKR Sabah untuk mengurus sendiri projek pembangunan persekutuan di negeri masing-masing sehingga had bajet RM50 juta (The Star, 2023). Sarawak juga telah diberi kuasa penuh dalam kawal selia bekalan gas di negeri tersebut. Kerajaan persekutuan juga sedang dalam fasa rundingan untuk memberi autonomi pentadbiran dalam sektor pendidikan dan kesihatan kepada Sarawak. Perkembangan ini menunjukkan terdapat sedikit penyesuaian terhadap pendekatan pembangunan seragam, iaitu pengiktirafan bahawa keseragaman tidak seharusnya mengabaikan kepelbagaian wilayah. Pun begitu, kawalan kewangan masih berada di tangan kerajaan pusat. Walaupun geran khas kepada Sabah dan Sarawak telah meningkat dengan ketara pada tahun 2023 di bawah Perkara 112D, iaitu daripada jumlah kecil kepada sekitar RM300 juta setiap negeri, namun, peruntukan tersebut masih ditentukan dan diberikan oleh kerajaan persekutuan. Ia tertakluk kepada budi bicara dan kapasiti kewangan kerajaan persekutuan.

Dalam Bajet Persekutuan 2024, sebanyak RM39.4 bilion diperuntukkan untuk perbelanjaan pembangunan di seluruh negeri dan jumlah ini meningkat berbanding tahun-tahun sebelumnya. Perdana Menteri Anwar Ibrahim menegaskan bahawa peruntukan ini bertujuan memastikan setiap negeri terus maju dan tiada wilayah yang ketinggalan. Kenyataan sebegini mencerminkan kesinambungan naratif yang telah digunakan sejak sekian lama. Ia juga mempunyai fungsi politik yang penting kepada kerajaan pusat, iaitu dengan pengagihan peruntukan meluas walaupun tidak semestinya sama rata dari segi jumlah, kerajaan pusat dapat membina sokongan dan mengurangkan kritikan. Penduduk di negeri yang kurang maju, biarpun sedar negeri mereka masih ketinggalan, mungkin tetap memberi penghargaan kepada kerajaan pusat atas sebarang peningkatan kecil yang dilakukan. Keadaan ini boleh menyebabkan mereka terus menyokong kepimpinan pusat, berbanding menuntut alternatif atau autonomi yang lebih besar di peringkat negeri. Walau bagaimanapun, biarpun jumlah yang diperuntukkan adalah besar dan meningkat, namun kuasa agihan fiskal masih dipegang oleh pusat. Negeri-negeri tidak menerima RM39.4 bilion secara tunai ke akaun perbendaharaan negeri, sebaliknya ia dibelanjakan oleh kementerian-kementerian persekutuan untuk projek yang berada dalam negeri tersebut.

Secara keseluruhan, konsep pembangunan seragam telah menjadi asas penting kepada pemusatan kuasa di Malaysia dan dapat dilihat daripada beberapa perspektif. Pertama, ia menyediakan justifikasi moral untuk kerajaan pusat membasmi kemiskinan dan mengurangkan jurang antara negeri yang membolehkan kuasa kewangan ditumpukan di peringkat pusat. Kedua, ia juga menawarkan hujah pentadbiran melalui kelebihan berskala besar, kepakaran teknikal dan perancangan yang menyeluruh bagi menyokong kawalan pembangunan oleh kerajaan pusat. Ketiga, ia mewujudkan budaya penaung-dinaung di mana ahli politik persekutuan boleh mengagihkan projek dan dana yang secara tidak langsung boleh mengukuhkan pengaruh mereka di seluruh negara. Walau bagaimanapun, keempat, sebahagian usaha pembangunan seragam telah berjaya mencapai matlamatnya. Pembangunan negara meningkat dengan ketara sejak 1970, termasuklah penyediaan elektrik di luar bandar, jalan raya dan sekolah di setiap daerah. Kebanyakan pencapaian ini mungkin sukar dicapai dengan cepat jika hanya bergantung

kepada kerajaan negeri. Kejayaan ini dilihat mengukuhkan lagi justifikasi dan naratif pembangunan seragam walaupun jurang antara negeri masih wujud.

Namun begitu, terdapat juga kesan negatif daripada pendekatan ini. Paling jelas adalah kerajaan negeri menjadi sangat bergantung kepada kerajaan pusat dan sering bersikap pasif dalam hal pembangunan. Budaya menunggu 'projek persekutuan' telah mengurangkan inisiatif di peringkat negeri dan tempatan (Wee, 2006). Selain itu, pemusatan kuasa juga menyebabkan ketidakcekapan seperti yang telah dibincangkan sebelum ini serta mewujudkan defisit demokrasi, di mana keutamaan dan kehendak masyarakat tempatan diketepikan oleh perancangan daripada kerajaan pusat. Setelah meneliti kedua-dua logik utama pemusatan kuasa iaitu perpaduan dan pembangunan seragam, bahagian seterusnya akan membincangkan implikasi pemusatan ini dengan lebih meluas. Ia cuba menganalisis bagaimana strategi ini mengukuhkan kuasa kerajaan persekutuan dan mengenal pasti ketegangan yang timbul daripadanya.

Implikasi pemusatan kuasa terhadap federalisme Malaysia

Analisis terhadap naratif perpaduan dan pembangunan dalam sistem persekutuan Malaysia menghasilkan dua implikasi berbeza. Dari satu sisi, naratif ini berjaya mengukuhkan kedudukan dominan kerajaan pusat untuk suatu tempoh yang lama. Keadaan ini membantu mengekalkan kestabilan politik dan memastikan pembangunan negara dapat diselaraskan dengan baik. Dari sisi lain pula, ia mewujudkan ketidakseimbangan struktur dan cabaran-cabaran baharu yang sehingga kini masih dihadapi oleh Malaysia. Dari sudut yang positif, pemusatan kuasa telah membantu proses 'state-building' atau pembinaan negara. Melalui penggunaan naratif perpaduan dan pembangunan seragam, pemimpin Malaysia telah berupaya mengelakkan konflik etnik besar selepas tahun 1969 dan mengekalkan keamanan dalam negara. Keupayaan ini sering dikaitkan dengan pengurusan cermat dan berhati-hati oleh kerajaan pusat melalui pelaksanaan dasar integrasi dan usaha mengawal unsur yang boleh mencetuskan ketegangan walaupun kadangkala usaha tersebut menjurus ke arah pemerintahan autoritarian (Case, 1996). Transformasi ekonomi Malaysia daripada sebuah negara berpendapatan rendah yang bergantung sepenuhnya kepada eksport bahan mentah pada tahun 1970 kepada ekonomi berpendapatan sederhana tinggi yang lebih pelbagai menjelang tahun 2000-an juga sebahagiannya adalah hasil daripada perancangan pusat yang kukuh melalui pembentukan dasar pengagihan semula seperti Dasar Ekonomi Baru (DEB) dan dasar-dasar selepasnya. Ini dapat dibuktikan melalui penurunan ketara kadar kemiskinan, iaitu daripada lebih 50% pada tahun 1970 kepada kurang daripada 5% menjelang tahun 2000 (Ragayah, 2008).

Selain itu, jurang pendapatan antara etnik turut berkurang dalam dua dekad awal pelaksanaan DEB. Kawasan-kawasan luar bandar juga banyak menerima pembangunan infrastruktur dan perkhidmatan sosial melalui program kerajaan pusat. Semua pencapaian ini mengukuhkan naratif kerajaan bahawa penyelarasan dan keseragaman daripada kerajaan pusat adalah suatu keperluan dalam membawa pembangunan dan mengurus perpaduan. Logik pemusatan kuasa juga telah menghasilkan ketahanan politik rejim. UMNO dan rakan gabungan menggunakan instrumen pemusatan kuasa seperti kawalan media, penguasaan jentera kerajaan dan pengagihan sumber ekonomi sebagai persediaan menghadapi cabaran politiknya. Dengan mengaitkan pembangunan di peringkat tempatan sebagai sebuah bentuk bantuan dan sokongan daripada kerajaan pusat, kerajaan berjaya memperoleh kesetiaan atau sekurang-kurangnya kepatuhan daripada sebahagian besar rakyat, khususnya penjawat awam dan pengundi luar bandar

yang semakin meningkat (Gomez dan Jomo, 1999). Dengan saiz perkhidmatan awam yang terus berkembang pesat dan menjadi antara yang terbesar di dunia dari segi nisbah penduduk, hal ini tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup orang Melayu, malah dalam masa yang sama untuk memastikan wujudnya sokongan berterusan terhadap kerajaan. Keadaan ini secara tidak langsung menjadikan ekonomi sebahagian besar rakyat bergantung sepenuhnya kepada bantuan dan peruntukan oleh kerajaan pusat. Contohnya, di kawasan luar bandar yang kebanyakannya berkomposisi Melayu sebagai majoriti, naratif bahawa UMNO merupakan pejuang perpaduan Melayu dan pembawa pembangunan seperti pembinaan jalan kampung, sekolah dan klinik menyebabkan pengundi terus menyokong BN selama beberapa dekad (Weiss, 2006). Ini menunjukkan bahawa perpaduan dan pembangunan bukan sekadar idea dalam pemerintahan, tetapi juga telah menjadi sebahagian daripada sistem sokongan politik yang membantu mengekalkan dominasi kerajaan yang memerintah.

Walau bagaimanapun, pemusatan kuasa juga turut menghasilkan beberapa kesan sampingan. Antara kesan utama adalah kelemahan kapasiti dan autonomi kerajaan negeri. Dalam sistem politik persekutuan Malaysia, kerajaan negeri dilihat sebagai pelaksana pentadbiran, berbanding menjadi unit politik yang lebih berautonomi. Dengan sumber kewangan yang kecil dan ruang dasar yang sempit, kepimpinan negeri lebih cenderung menumpukan kepada isu yang berkait dengan soal tanah dan hal ehwal tempatan sahaja. Pembangunan berskala besar pula diserahkan kepada agensi persekutuan. Pemusatan kuasa yang berlebihan ini cenderung mengurangkan nilai inovasi disebabkan kerajaan negeri tidak diberi kuasa untuk mencuba dan meneroka pendekatan berbeza yang mungkin lebih sesuai dengan kehendak tempatan. Justeru, kekurangan desentralisasi kuasa menyebabkan peluang untuk meningkatkan kecekapan dan keberkesanan tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh negeri. Tidak hanya itu, ia juga boleh mengurangkan sifat kebertanggungjawaban dan mewujudkan sikap sambil lewa oleh pemerintah di peringkat negeri. Misalnya, jika sesuatu projek pembangunan tidak mencapai tahap memuaskan atau gagal, kerajaan negeri bermungkinan menyalahkan keputusan kerajaan pusat.

Antara kesan lain adalah naratif pembangunan seragam turut mewujudkan jurang pembangunan antara wilayah dan rasa tidak puas hati. Ini kerana, 'keseragaman' itu kadang-kala tidak sampai ke beberapa kawasan yang menyebabkan ada di antaranya merasakan wilayah mereka masih terpinggir dan dilayan secara tidak adil. Contohnya dalam kes Sabah dan Sarawak. Kedua-dua negeri ini kaya dengan sumber semula jadi dan menjadi antara penyumbang utama negara menerusi hasil minyak mereka. Namun realitinya, dua negeri ini masih terkebelakang dari sudut pembangunan infrastruktur dan mempunyai kadar kemiskinan yang lebih tinggi berbanding beberapa negeri di bahagian Semenanjung Malaysia. Implikasinya mencetuskan sentimen kewilayahan termasuklah tuntutan supaya syarat-syarat dalam Perjanjian Malaysia 1963 dilaksanakan sepenuhnya (Chin, 2019). Terdapat juga suara yang menyeru ke arah pemisahan sekiranya isu-isu tersebut tidak ditangani. Sebagai respon kepada tekanan tersebut, kerajaan persekutuan bertindak mengambil beberapa langkah seperti memulangkan semula beberapa hak perundangan, di samping meningkatkan peruntukan kepada Sabah dan Sarawak. Hal ini menunjukkan bahawa naratif pemusatan kuasa perlu berubah apabila keabsahannya mula dipersoalkan oleh realiti semasa. Hal ini mewujudkan andaian bahawa jika kerajaan pusat gagal menunaikan janji pembangunan yang seimbang, pemusatan yang ada mungkin dilihat sebagai punca kepada kemunduran akibat pengabaian atau

kesalahan mengurus sumber. Ini secara tidak langsung mendorong ke arah tuntutan desentralisasi sebagai alternatif.

Mewajarkan pemusatan kuasa yang berasaskan perpaduan dan pembangunan ini sejak sekian lama diterima atau sekurang-kurangnya ditoleransi oleh masyarakat. Namun begitu, peredaran masa dan perkembangan teknologi menjadikan rakyat semakin berpendidikan dan mempunyai pandangan politik yang lebih kritikal yang kemudiannya menyebabkan tuntutan terhadap reformasi demokrasi menjadi semakin meningkat. Keputusan pilihan raya bersejarah pada tahun 2018, yang buat pertama kalinya memperlihatkan kekalahan BN boleh dilihat sebahagiannya sebagai sebuah penolakan terhadap naratif lama. Kenyataan ini menjadi lebih kukuh apabila ia ditolak oleh sebahagian besar pengundi di kawasan bandar yang berbilang kaum (Ufen, 2020). Ini menunjukkan rakyat bukan sahaja menuntut perpaduan, tetapi mula menuntut pembaharuan atau reformasi menyeluruh yang tidak hanya menumpukan soal pembangunan, malah turut menuntut tadbir urus yang baik. Perubahan kerajaan pasca PRU14 membuka ruang perbincangan awam terhadap isu-isu tadbir urus federalisme dan pemisahan kuasa. Namun begitu, ketidakstabilan politik yang berlaku selepasnya seperti pertukaran kerajaan tanpa pilihan raya pada tahun 2020 dan 2022 menekankan semula kepentingan perpaduan, namun dalam bentuk yang berbeza. Kini, perpaduan lebih dilihat bukan sahaja dalam konteks rakyat semata-mata, malah kepada kerjasama dalam kalangan elit politik bagi memastikan kerajaan dapat berfungsi dengan stabil.

Pembentukan 'kerajaan perpaduan' pada tahun 2022 yang melibatkan hampir semua parti utama dalam gabungan merupakan satu manifestasi sebenar perpaduan dalam konteks tadbir urus negara. Setakat ini, hanya empat negeri sahaja (Perlis, Kedah, Kelantan dan Terengganu) ditadbir oleh PN sebagai gabungan pembangkang. Dari sudut federalisme, hal ini berpotensi mengurangkan diskriminasi politik terhadap kebanyakan negeri lain kerana gabungan di peringkat pusat merangkumi parti yang turut menjadi pemerintah di kebanyakan negeri. Keadaan ini sekurang-kurangnya dapat mengurangkan salah satu kesan negatif pemusatan kuasa, iaitu pendekatan menghukum negeri yang tidak sehaluan politik. Jika keadaan ini berterusan, negeri-negeri tersebut berkemungkinan terus dilayan dengan lebih adil dari segi agihan pembangunan tanpa mengira kecenderungan politik. Hal ini lebih menepati janji pembangunan seragam yang sering ditekankan sebelum ini. Tindakan Anwar Ibrahim yang sering memberi peruntukan pembangunan kepada semua negeri, termasuk negeri yang ditadbir oleh pembangkang merupakan satu langkah positif ke arah tersebut. Tindakan ini memberi banyak kelebihan kepada hubungan pusat dan negeri seperti mengurangkan permusuhan politik, menggalakkan kerjasama antara agensi, menghapuskan persepsi diskriminasi terhadap negeri, merapatkan jurang pembangunan antara wilayah, mengurangkan polarisasi politik rakyat dan memudahkan urusan agenda nasional. Walau bagaimanapun, tindakan ini juga boleh dilihat sebagai suatu strategi politik untuk mengukuhkan kedudukan kerajaan semasa dengan meraih sokongan di setiap negeri. Hal ini menunjukkan bahawa peruntukan pembangunan bukan sekadar alat ekonomi, malah turut merupakan instrumen penting dalam percaturan politik.

Mengambil kira logik pemusatan kuasa yang bertujuan untuk mengurus perpaduan dan membawa keseimbangan, kini ia turut berdepan dengan persoalan yang sering dihadapi oleh sesebuah persekutuan yang semakin matang, iaitu adakah sistem politik persekutuannya perlu melakukan desentralisasi untuk meningkatkan kualiti tadbir urus atau langkah ini sebenarnya akan menjejaskan perpaduan? Di peringkat antarabangsa, terdapat banyak negara persekutuan telah melalui fasa desentralisasi bagi

mengurangkan birokrasi pusat, meningkatkan tadbir urus tempatan dan seterusnya memperkasa autonomi kerajaan negeri. Contohnya, Australia yang asalnya mempunyai kuasa pusat yang sangat kuat, namun melakukan desentralisasi melalui penubuhan Council of Australian Governments (COAG) yang memberikan negeri suara lebih besar dalam pembentukan polisi nasional (Phillimore dan Fenna, 2017). India turut melakukan desentralisasi fiskal yang distruktur semula bagi memastikan setiap negeri mendapat hasil yang adil. Di Malaysia, semakin banyak suara yang menyokong desentralisasi kerana ia dilihat bukan sahaja dapat meningkatkan kecekapan, mempromosi inovasi tempatan, memperkukuh nilai kebertanggungjawaban, mengurangkan polarisasi antara wilayah, malah boleh mengurangkan beban kewangan kerajaan pusat. Contohnya, pemberian lebihan autonomi kepada Sabah dan Sarawak boleh mengurangkan sentimen pemisahan dan membuatkan mereka berasa lebih setara dalam persekutuan. Selain itu, jika negeri-negeri maju seperti Pulau Pinang dan Selangor yang mempunyai kepadatan penduduk tinggi dan masalah kesesakan trafik yang kronik diberikan kuasa mengurus pengangkutan negeri sendiri, mereka boleh menyelaraskan sistem pengangkutan tanpa perlu menunggu kelulusan persekutuan yang kadangkala memakan masa panjang (Gooi et al., 2022). Selain itu, cadangan untuk mengembalikan semula pilihan raya kerajaan tempatan turut dilihat sebagai suatu kaedah untuk meningkatkan akauntabiliti dan memperkukuh perpaduan di peringkat komuniti. Ini kerana masyarakat tempatan dapat memilih pemimpin mereka sendiri dan bukannya dilantik oleh pihak atasan.

Menyedari kelemahan dalam pelaksanaan federalisme selama ini, kerajaan pusat mula mengambil langkah berhati-hati dalam menambah baik hubungan antara kerajaan persekutuan dan negeri tanpa mengurangkan kuasa pusat secara drastik. Antaranya seperti penubuhan jawatankuasa bersama antara kerajaan persekutuan dan negeri dalam sektor tertentu, pengiktirafan semula Sabah dan Sarawak sebagai rakan setara seperti penggunaan istilah 'wilayah', semakan semula geran khas di bawah Perkara 112D Perlembagaan Persekutuan dan penurunan kuasa meluluskan projek pembangunan tertentu kepada kerajaan negeri, khususnya di Sabah dan Sarawak. Selain itu, kerajaan pusat juga meningkatkan peruntukan pembangunan kepada negeri-negeri, di samping pengukuhan Majlis Tindakan Pelaksanaan MA63 turut menunjukkan usaha ke arah hubungan pusat-negeri yang lebih seimbang. Walaupun sebahagian langkah ini masih bersifat simbolik atau berperingkat, namun ia sekurang-kurangnya menunjukkan bahawa federalisme yang terlalu berpusat menyebabkan ketidakcekapan pentadbiran, ketidakpuasan wilayah dan mewujudkan persoalan terkait keadilan pembangunan. Cabaran Malaysia ke depan adalah sejauh mana ia mampu mengimbangi semula pembahagian kuasa dengan cara yang dapat mengekalkan perpaduan nasional dan momentum pembangunan, dan dalam masa yang sama memperkasa autonomi kerajaan negeri. Justeru, kerajaan pusat perlu lebih berhati-hati dalam mencapai keseimbangan ini. Ini kerana jika kawalan pusat terlalu kuat, ia boleh menyebabkan ketidakcekapan dan ketidakpuasan. Namun, jika terlalu longgar pula, ia berisiko mencetuskan semangat kenegerian sempit dan ketidakselarasan dasar antara negeri.

Kesimpulan

Artikel ini meninjau bagaimana kerajaan persekutuan di Malaysia menggunakan konsep 'perpaduan' dan 'keseragaman pembangunan' sebagai justifikasi bagi mengukuhkan kuasa di peringkat pusat. Dapatan menunjukkan bahawa sejak awal

pembentukan negara, khususnya sewaktu melalui tempoh mencabar selepas tahun 1969 sehinggalah di era kontemporari, naratif kepentingan perpaduan nasional dan pembangunan seimbang sentiasa menjadi teras kepada dasar dan strategi politik kerajaan persekutuan. Melalui analisis terhadap peristiwa sejarah, dasar dan retorik politik, artikel ini menunjukkan naratif tersebut merupakan alat signifikan dalam membentuk dan mengukuhkan pemusatan kuasa dalam sistem federalisme Malaysia. Justeru, terdapat beberapa dapatan utama yang boleh dirumuskan. Antaranya, kepimpinan di peringkat persekutuan secara konsisten menampilkan dirinya sebagai tonggak utama dalam perpaduan nasional dengan menegaskan bahawa kuasa pusat yang kuat diperlukan bagi menyatukan kepelbagaian masyarakat. Ini termasuk dalam usaha mengekang tuntutan wilayah atau suara pembangkang atas nama kestabilan dan keharmonian. Selain itu, kerajaan persekutuan turut menggunakan alasan keperluan untuk memastikan pembangunan seimbang di seluruh negara bagi mewajarkan kawalan ketat terhadap kewangan dan perancangan pembangunan dengan mengaitkan matlamat ini kepada konsep keadilan sosial dan perpaduan. Hujah-hujah ini dilihat mendapat sokongan dalam konteks masyarakat majmuk yang mengharapkan keamanan dan kestabilan. Ini secara tidak langsung membolehkan kerajaan pusat memperoleh legitimasi untuk melaksanakan kawalan yang luas terhadap negeri-negeri dan masyarakat.

Penghargaan

Penghargaan kepada Universiti Teknologi MARA Cawangan Pahang atas sokongan institusi, penyediaan prasarana dan persekitaran akademik kondusif yang telah memberikan dorongan bermakna dalam menyempurnakan penulisan ini.

Konflik Kepentingan

Pengarang mengesahkan bahawa tiada sebarang konflik kepentingan yang boleh dilihat sebagai mempengaruhi kebebasan hasil kajian ini.

RUJUKAN

- [1] Bunnell, T. (2004): Malaysia, modernity and the Multimedia Super Corridor: A critical geography of intelligent landscapes. – Routledge 224p.
- [2] Case, W. (2010): Malaysia's 2008 general election: Transition from single-party dominance? – Journal of Current Southeast Asian Affairs 29(2): 121-156.
- [3] Case, W. (2004): New uncertainties for an old pseudo-democracy: The case of Malaysia. – Comparative Politics 37(1): 83-104.
- [4] Case, W. (1996): Elites and regimes in Malaysia: Revisiting a consociational democracy. – Monash Asia Institute 300p.
- [5] Cheah, B.K. (2002): Malaysia: The making of a nation. – Institute of Southeast Asian Studies 264p.
- [6] Chin, J. (2019): The 1963 Malaysia Agreement (MA63): Sabah and Sarawak and the politics of historical grievances. – In: Lemièrre, S. (ed.) Minorities matter: Malaysian politics and people, Volume III, ISEAS-Yusof Ishak Institute 18p.
- [7] Crouch, H. (1996): Government and society in Malaysia. – Cornell University Press 266p.
- [8] Elazar, D.J. (1987): Exploring federalism. – University of Alabama Press 335p.

- [9] Embong, A.R. (2002): *State-led modernization and the new middle class in Malaysia*. – Palgrave Macmillan 247p.
- [10] Falletti, T.G. (2010): *Decentralization and subnational politics in Latin America*. – Cambridge University Press 285p.
- [11] Faruqi, S.S. (2008): *Document of destiny: The Constitution of the Federation of Malaysia*. – Star Publications 781p.
- [12] Gill, S.K. (2005): *Language policy in Malaysia: Reversing direction*. – *Language Policy* 4(3): 241-260.
- [13] Gooi, H.L., Ooi, K.B., Loh, F.K.W. (2022): *Enabling decentralisation and improving federal-state relations in the Federation of Malaysia*. – Penang Institute 45p.
- [14] Gomez, E.T., Jomo, K.S. (1999): *Malaysia's political economy: Politics, patronage and profits*. – Cambridge University Press 228p.
- [15] Harding, A. (2012): *The constitution of Malaysia: A contextual analysis*. – Hart Publishing 290p.
- [16] Harding, A. (1996): *Law, government and the constitution in Malaysia*. – *Malayan Law Journal* 315p.
- [17] Hasis, F.S. (2012): *Domination and contestation: Muslim Bumiputera politics in Sarawak*. – ISEAS Publishing 346p.
- [18] Horowitz, D.L. (1985): *Ethnic groups in conflict*. – University of California Press 697p.
- [19] Total pages: 697p.
- [20] Hutchinson, F.E. (2014): *Malaysia's federal system: Overt and covert centralisation*. – *Journal of Contemporary Asia* 44(3): 422-442.
- [21] Jabatan Perangkaan Malaysia (DOSM) (2025): *Laporan sosioekonomi negeri 2024*. – Jabatan Perangkaan Malaysia 4p.
- [22] Jabatan Perhutanan Semenanjung Malaysia (JPSM) (2023): *Laporan tahunan Jabatan Perhutanan Semenanjung Malaysia 2023*. – Jabatan Perhutanan Semenanjung Malaysia 100p.
- [23] Jesudason, J.V. (1995): *Statist democracy and the limits of liberalization in Malaysia*. – In: Kahn, J.S., Loh, F.K.W. (eds.) *Fragmented vision: Culture and politics in contemporary Malaysia*, University of Hawai'i Press 35p.
- [24] Jomo, K.S., Wee, C.H. (2014): *Malaysia@50: Economic development, distribution and disparities*. – Strategic Information and Research Development 198p.
- [25] Jomo, K.S. (2004): *The New Economic Policy and interethnic relations in Malaysia*. – United Nations Research Institute for Social Development 23p.
- [26] Jomo, K.S. (1986): *A question of class: Capital, the state, and uneven development in Malaya*. – Oxford University Press 360p.
- [27] Kementerian Kewangan Malaysia. (2022): *Ucapan Bajet 2023: Keluarga Malaysia, Makmur Bersama*. – Kementerian Kewangan Malaysia 80p.
- [28] Kua, K.S. (2010): *445 days under the ISA: Operation Lalang 1987-89*. 3rd ed. – SUARAM Komunikasi 213p.
- [29] Kua, K.S. (2007): *May 13: Declassified documents on the Malaysian riots of 1969*. – SUARAM 151p.
- [30] Lee, H.P. (1995): *Constitutional conflicts in contemporary Malaysia*. – Oxford University Press 155p.
- [31] Lim, R. (2008): *Federal-state relations in Sabah, Malaysia: The Berjaya Administration, 1976-85 and beyond*. – Institute of Southeast Asian Studies 153p.
- [32] Liow, J.C. (2009): *Piety and politics: Islamism in contemporary Malaysia*. – Oxford University Press 288p.
- [33] Livingston, W.S. (1956): *Federalism and constitutional change*. – Oxford University Press 380p.
- [34] Loh, F.K.W. (2010): *Restructuring federal-state relations in Malaysia: From centralised to co-operative federalism?* – *The Round Table* 99(407): 131-140.

- [35] Mahathir, M (2011): *A doctor in the house: The memoirs of Tun Dr. Mahathir Mohamad*. – MPH Publishing 843p.
- [36] Malaysia. (1970): *Rukun Negara*. – Jabatan Penerangan Malaysia 4p.
- [37] Means, G.P. (1991): *Malaysian politics: The second generation*. – Oxford University Press 366p.
- [38] Milne, R.S., Mauzy, D.K. (1978): *Politics and government in Malaysia*. – Federal Publications 406p.
- [39] Norris, M.W. (1980): *Local government in Peninsular Malaysia*. – Gower 230p.
- [40] Ostwald, K. (2017): Federalism without decentralization: Power consolidation in Malaysia. – *Journal of Southeast Asian Economies* 34(3): 488-506.
- [41] Phang, S.N. (2008): Decentralisation or recentralisation? Trends in local government in Malaysia. – *Commonwealth Journal of Local Governance* 1: 126-132.
- [42] Phillimore, J., Fenna, A. (2017): Intergovernmental councils and centralization in Australian federalism. – *Regional & Federal Studies* 27(5): 597-621.
- [43] Puthuchery, M. (1985): Federalism at the crossroads: The 1985 election in Sabah and their implications for federal-state relations. – *Institute of Strategic and International Studies* 34p.
- [44] Ragayah, M.Z. (2008): Income inequality in Malaysia. – *Asian Economic Policy Review* 3(1): 114-132.
- [45] Rodden, J. (2006): *Hamilton's paradox: The promise and peril of fiscal federalism*. – Cambridge University Press 313p.
- [46] Rodríguez-Pose, A. (2018): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). – *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(1): 189-209.
- [47] Shamsul, A.B. (1997): Identity construction, nation formation, and Islamic revivalism in Malaysia. – In: Hefner, R.W., Horvatic, P. (eds.) *Islam in an era of nation-states: Politics and religious renewal in Muslim Southeast Asia*, University of Hawai'i Press 22p.
- [48] Shamsul, A.B. (2010): *Unity in diversity: The Malaysian experience*. – Ethnic Studies Paper Series No. 13, Institute of Ethnic Studies (KITA), Universiti Kebangsaan Malaysia 30p.
- [49] Stiftung, B. (2024): *BTI 2024 country report: Malaysia*. – Bertelsmann Stiftung 42p.
- [50] The Star (2023): PM: Sabah, Sarawak to decide on projects below RM50mil without Federal Govt approval. – The Star 2p.
- [51] Ufen, A. (2020): Opposition in transition: Pre-electoral coalitions and the 2018 electoral breakthrough in Malaysia. – *Democratization* 27(2): 167-184.
- [52] Unit Perancang Ekonomi (EPU) (2006): *Rancangan Malaysia Kesembilan, 2006-2010*. – Jabatan Perdana Menteri 587p.
- [53] Watts, R.L. (1999): *Comparing federal systems*. 2nd ed. – McGill-Queen's University Press 138p.
- [54] Wee, C.H. (2006): *Regional disparities and federalism in Malaysia*. – University of Malaya Press 165p.
- [55] Weiss, M.L. (2006): *Protest and possibilities: Civil society and coalitions for political change in Malaysia*. – Stanford University Press 344p.
- [56] Welsh, B. (2018): "Saviour" politics and Malaysia's 2018 electoral democratic breakthrough: Rethinking explanatory narratives and implications. – *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 37(3): 85-108.
- [57] Wheare, K.C. (1946): *Federal government*. – Oxford University Press 278p.
- [58] World Bank (2019): *Agricultural transformation and inclusive growth: The Malaysian experience*. – World Bank 140p.
- [59] Yatim, R. (1995): *Freedom under executive power in Malaysia: A study of executive supremacy*. – Endowment 434p.
- [60] Yusoff, M.A. (2006): *Malaysian federalism: Conflict or consensus*. – Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia 393p.