

**STATUS PERUNDANGAN SABAH DALAM SEJARAH:  
PERUBAHAN DALAM PEMBENTUKAN ENTITI POLITIK  
DALAM ERA PRAKOLONIAL DAN KOLONIAL**  
*The Legal Status of Sabah in History: The Changes in the Formation  
of Political Entity in Pre-Colonial and Colonial Eras*

<sup>1\*</sup>A RAHMAN TANG ABDULLAH

<sup>2</sup>PANDIKAR AMIN MULIA

<sup>3</sup>MOHD SOHAIMI ESA

<sup>1\*</sup>*Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Malaysia Sabah,  
Jalan UMS, 88400 Kota Kinabalu, Sabah.*

<sup>2</sup>*Brunei, Indonesia, Malaysia and the Philippines East Asia Growth Area (BIMP-EAGA),  
Jalan Sulaman, Teluk Likas, 88400 Kota Kinabalu, Sabah.*

<sup>3</sup>*Pusat Penataran Ilmu dan Bahasa, Universiti Malaysia Sabah,  
Jalan UMS, 88400 Kota Kinabalu, Sabah.*

*Corresponding author: <sup>1\*</sup>art@ums.edu.my*

*<sup>2</sup>info@bimp-eaga.asia*

*<sup>3</sup>msohaimi@ums.edu.my*

*Dihantar: 8 September 2022, Penambahbaikan: 21 Oktober 2022, Diterima: 25 Disember 2022,  
Terbit: 31 Disember 2022*

*DOI: <https://doi.org/10.51200/manu.v33i2.3926>*

**Abstrak** Makalah ini membincangkan status perundangan Sabah (North Borneo) sebagai entiti politik dalam perkembangan sejarah yang menyentuh perubahan kedudukan perundangannya dari zaman prakolonial ke zaman kolonial dan pascakemerdekaan. Ia merujuk kepada persoalan sama ada kedudukan Sabah sebagai satu entiti politik yang tunggal atau satu jajahan takluk yang tunggal semasa era prapenjajahan. Ia mengemukakan fakta sejarah yang menunjukkan bahawa Sabah hanya muncul sebagai satu entiti tunggal semasa zaman penjajahan dan pascakemerdekaan. Justeru, Sabah merupakan jajahan takluk semasa zaman prakolonial, sebuah tanah jajahan pada masa penjajahan dan merupakan sebuah negeri apabila menyertai pembentukan Persekutuan Malaysia pada tahun 1963. Hal ini juga menunjukkan bahawa Sabah tidak pernah menjadi sebuah negara dalam konteks kerangka politik Melayu tradisional dan negara bangsa (nation-state). Perbincangan ini bersandarkan analisis kandungan ke atas dokumen sejarah yang bersifat prima di samping sumber sekunder yang berkaitan.

**Kata kunci:** Status perundangan, Sabah, North Borneo, prakolonial, kolonial.

**Abstract** *This article discusses the legal status of Sabah (North Borneo) as a political entity in the historical development in reference to the changes in its legal status from pre-colonial to colonial and post-independence periods. It refers to the question of the status of Sabah as a single political entity or a single dominion during the pre-colonial period. It presents the historical facts which show that Sabah only emerged as a single political entity during colonial and post-independence periods. Hence, Sabah was actually a dominion during pre-colonial period, a colony during colonial period and a state when it joined the formation of the Federation of Malaysia in the year of 1963. This also shows that Sabah has never become a nation in the context of Malay traditional political framework and nation-state. The discussion is based on the content analysis on primary historical documents as well as relevant secondary sources.*

**Keywords:** *Legal status, Sabah, North Borneo, precolonial, colonial.*

## PENGENALAN

Dari sudut sejarah, Sabah merupakan sebuah negeri yang baru wujud. Pada zaman prakolonial, kawasan sempadan geografi yang termasuk dalam negeri Sabah merupakan jajahan takluk kepada Kesultanan Brunei dan Sulu. Kewujudan Sabah sebagai satu entiti tunggal hanya wujud pada zaman penjajahan di bawah kekuasaan pentadbiran Syarikat Borneo Utara British (British North Borneo Company/BNBC) pada tahun 1881 sehingga 1946. Di bawah pemerintahan BNBC, Sabah merupakan sebuah negeri naungan sehinggalah pada tahun 1946, negeri ini diserahkan kepada Kerajaan Britain untuk diperintah sebagai sebuah tanah jajahan sehingga tahun 1963. Kemudian, status sebagai satu entiti politik yang tunggal ini berterusan apabila Sabah menyertai Persekutuan Malaysia sebagai sebuah negeri pada tahun 1963 dan berkekalan sehingga hari ini.

Kenyataan di atas menunjukkan bahawa kewujudan Sabah sebenarnya telah melalui perubahan status perundangan yang dimulai dengan jajahan takluk, negeri naungan, tanah jajahan dan akhirnya menjadi negeri yang merdeka dalam Persekutuan Malaysia. Perubahan status perundangan

menurut perubahan masa ini sebenarnya mempunyai konteks sejarahnya. Ia melibatkan persoalan kenaikan dan penurunan taraf perundangan Sabah yang diaplikasikan dalam konteks zaman prapenjajahan, penjajahan dan merdeka.

## SOROTAN KAJIAN

Sebenarnya, persoalan berkenaan status perundangan Sabah masih kurang diberi perhatian secara eksklusif dalam penulisan ilmiah. Setakat ini, kebanyakan penulisan berkenaan sejarah Sabah yang dihasilkan dalam kajian ilmiah adalah dalam bentuk buku. Antara penulisan yang sering menjadi rujukan utama ialah Irwin (1955), Tregonning (1965) dan Ranjit Singh (2000). Hal ini demikian kerana kedua-dua penulisan ini dianggap sebagai kajian yang agak menyeluruh tentang sejarah Sabah moden pada akhir abad ke-19 dan pertengahan pertama abad ke-20. Selain itu, terdapat juga penulisan yang lebih mengkhusus kepada aspek yang lebih khusus. Hal ini dapat diperhatikan dalam penulisan Noble (1977) dan Nik Anuar (2001) yang membincangkan tuntutan Filipina ke atas Sabah. Selain itu, terdapat juga penulisan yang hanya menjadikan Sabah sebagai aspek sampingan. Hal ini dapat diperhatikan dalam penulisan Warren (1981) yang membincangkan Sabah sebagai aspek sampingan dalam sejarah Sulu dan Saunders (2003) yang membincangkan sejarah dalam lingkungan sejarah Brunei.

Sementara itu, terdapat kecenderungan dalam kalangan sejarawan yang mengupas sesuatu isu mengenai sejarah Sabah yang dihasilkan dalam bentuk makalah yang diterbitkan dalam jurnal. Penghasilan makalah-makalah ini sebenarnya adalah untuk membincangkan aspek-aspek tertentu yang tidak begitu diberi perhatian dalam buku-buku utama sebelum itu. Ia merujuk kepada aspek kecil seperti penghijrahan komuniti imigran, sejarah Sabah semasa pendudukan Jepun dan sebagainya. Namun begitu, terdapat juga kecenderungan dalam kalangan sejarawan yang mahu mengupas isu yang dikesampingkan selama ini. Hal ini dapat diperhatikan dalam penulisan Wong (2015) yang membincangkan nama Sabah dalam lipatan sejarah. Selain itu, terdapat juga satu isu penting yang selama ini telah dibincangkan secara sepintas lalu tetapi kurang dibincangkan secara teknikal. Ia merujuk kepada isu status perundangan Sabah yang mempunyai kaitan dengan tafsiran sejarah dan masa kini.

## METODOLOGI

Makalah ini akan membincangkan status perundangan Sabah (North Borneo) sebagai entiti politik dalam perkembangan sejarah dari zaman prakolonial ke zaman kolonial dan kemerdekaan. Perbincangan akan ditumpukan kepada status Sabah sebagai jajahan takluk semasa zaman prakolonial, sebuah negeri naungan pada zaman pemerintahan BNBC, sebuah tanah jajahan di bawah pemerintahan Kerajaan Britain dan merupakan sebuah negeri apabila menyertai pembentukan Persekutuan Malaysia pada tahun 1963. Ia juga menunjukkan bahawa Sabah tidak pernah menjadi sebuah negara dalam konteks kerangka politik Melayu tradisional dan negara bangsa. Justeru, perbincangan ini adalah bersandarkan analisis kandungan ke atas dokumen sejarah yang bersifat prima di samping sumber sekunder yang berkaitan. Antara sumber prima yang digunakan untuk menunjukkan perubahan status quo perundangan adalah *Silsilah Raja-Raja Brunei*, dokumen-dokumen perjanjian utama pada zaman kolonial yang diperoleh dari National Archive, United Kingdom, seperti yang disenaraikan dalam bahan rujukan. Ia juga mengambil kira analisis terhadap tafsiran yang terdapat dalam sumber sekunder utama seperti yang terdapat dalam makalah dalam jurnal dan buku seperti yang terdapat dalam senarai rujukan. Analisis kandungan ini hanya bertumpu kepada fakta-fakta yang mempunyai aspek perundangan Sabah mengikut peredaran masa pada zaman prakolonial, kolonial dan kemerdekaan.

## DAPATAN KAJIAN

### **Status Perundangan Sabah sebagai Entiti Politik Zaman Prapenjajahan**

Pada zaman prapenjajahan, Sabah merupakan sebahagian dari jajahan takluk Brunei. Tidak dapat dinafikan bahawa Kerajaan Brunei telah mencapai zaman kegemilangannya pada abad ke-16 apabila berjaya meluaskan wilayah kekuasaannya sehingga sampai ke taraf sebuah empayar. Jajahan takluknya merangkumi kawasan wilayah di Sabah dan Sarawak dan masih dapat dikesan sehingga abad ke-19 (Asbol bin Mail, 2011). Oleh yang demikian, dari sudut status perundangan pada zaman prapenjajahan, kawasan wilayah yang tergolong dalam jajahan takluk tidak mempunyai

kedaulatan (*sovereignty*). Walau bagaimanapun, status jajahan takluk ini bukanlah bersifat kekal dan boleh berubah dari semasa ke semasa, bergantung kepada kekuatan dan kelemahan hegemoni kerajaan pusat yang dapat mengawal jajahan takluknya.

Secara keseluruhannya, kawasan yang disebut sebagai Tanah Sabah ini sebenarnya tidak merujuk kepada kewujudan Sabah sebagai satu entiti yang tunggal pada zaman prapenjajahan. Dalam *Silsilah Raja-Raja Brunei*, ia merujuk kepada kawasan tanah pantai di sebelah utara Sungai Brunei (Sweeney, 1968: 25). Berdasarkan kepada takrif ini, ia lazimnya hanya merangkumi kawasan pantai barat Sabah. Sebagaimana yang disebut dalam *Silsilah Raja-Raja Brunei*, terdapat gambaran bahawa dalam tanah Sabah itu terdapat negeri-negeri. Antaranya ialah negeri Marudu', negeri Banggi, negeri Mempakul, negeri Kimanis dan negeri Kinarut (Sweeney, 1968: 55, 62, 64).

Perkataan 'negeri' di sini menunjukkan terdapat pelbagai entiti dalam Tanah Sabah yang diperintah secara berasingan. Hal ini dapat dilihat pada siri perjanjian yang ditandatangani oleh Sultan Brunei yang melibatkan wilayah Sabah semenjak 1865 sehingga kepada perjanjian penyerahan wilayah yang membawa kepada pertapakan pentadbiran BNBC di Borneo Utara kemudiannya (Allen, Stockwell, & Wright, 1981: 418-35).

Namun begitu, berdasarkan kepada sejarah pemerintahan Kesultanan Brunei ke atas Sabah, ia tidak memperlihatkan keseluruhan jajahan takluk dalam tanah Sabah itu diperintah sebagai satu entiti politik tunggal. Hal ini demikian kerana Kerajaan Brunei sebenarnya mengamalkan konsep pegangan di mana satu kawasan itu diberikan hak kekuasaan kepada setiap pembesar bagi sesuatu kawasan yang lazimnya dinamakan negeri. Setiap pegangan ini pula diperintah oleh setiap pembesar yang tidak terikat kepada pembesar lain di atasnya, melainkan terus tertakluk kepada Sultan Brunei itu sendiri (Sweeney, 1968: 27). Hal ini dapat disaksikan dalam perjanjian yang ditandatangani di antara Sultan Brunei dengan Charles Lee Moses pada tahun 1865 yang melibatkan kawasan pajakan merangkumi wilayah dari Sulaman ke kuala Sungai Paitan yang mengandungi 21 'states' yang membawa makna negeri (Allen, Stockwell, & Wright, 1981: 419). Dalam

Piagam di-Raja BNBC, ia disebut sebagai 21 negeri yang merujuk kepada kawasan yang sama (British North Borneo, 1881).

Satu lagi situasi yang menunjukkan pembesar di peringkat negeri mempunyai hubungan terus dengan kerajaan pusat ialah mereka juga tertakluk kepada bidang kuasa yang terletak di bawah tiga pembesar utama di Brunei iaitu Bendahara, Temenggung dan Syahbandar. Hal ini demikian kerana ketiga-tiga pembesar ini lazimnya berketurunan dari keluarga Sultan Brunei (Haji Asri, 2003: 2). Mereka boleh juga dianugerahkan kawasan pegangan yang besar terutama di Sabah dan Sarawak. Dalam kes Sabah, terdapat kawasan wilayah yang tertakluk di bawah kekuasaan Temenggung/Tumongong. Hal ini dapat dilihat dalam perjanjian penyerahan wilayah oleh Pangeran Tumongong Sahibal Bahar Ebn Almarhoum Maulana Sultan Omar Alli Saffeiden kepada Charles Lee Moses pada tahun 1865. Kawasan wilayah yang terlibat ialah Paitan, Sugot, Banggaya, Labok, Sandakan, Kinabatangan, Gagayan, Mumiang, Benioni dan Kimanis berserta dengan Pulau Balabac dan Pulau Palawan (Allen, Stockwell, & Wright, 1981: 420). Kedua-dua perjanjian ini jelas menunjukkan bahawa wilayah Sabah terbahagi kepada sekurang-kurangnya dua pemerintahan dari pusat iaitu Sultan Brunei dan Temenggung. Walaupun terdapat wilayah-wilayah sungai yang mempunyai autonomi dan disebut sebagai wilayah tulin, ia hanya merupakan satu wilayah kekuasaan tempatan dan masih lagi kabur statusnya sebagai negeri. Oleh yang demikian, ia masih dianggap sebagai jajahan takluk kepada Kesultanan Brunei.

Situasi ini bertambah kompleks dengan merujuk kepada satu lagi fakta bahawa keseluruhan wilayah Sabah ini juga sebenarnya bukan hanya tertakluk kepada satu kedaulatan di bawah Kesultanan Brunei. Pada akhir abad ke-19, ia juga dikaitkan dengan status iaitu pantai timur Sabah yang diperakui sebagai jajahan takluk Kerajaan Sulu. Hal ini bermula apabila terdapat tiga perjanjian telah ditandatangani di antara Gustavus Baron de Overbeck dan Alfred Dent dengan Sultan Brunei pada 29 Disember 1877. Ketiga-tiga perjanjian ini merujuk kepada pajakan ke atas semua kawasan yang termasuk dalam negeri Sabah pada hari ini. Perjanjian pertama melibatkan Teluk Gaya dan Teluk Sepanggar. Perjanjian kedua pula melibatkan wilayah dari Sungai Sulaman sehingga Sungai Paitan.

Perjanjian ketiga melibatkan kawasan tanah pantai Kimanis dan Benoni berserta dengan pajakan ke atas kawasan Paitan, Sugut, Bonggaya, Labok, Sandakan, Kinabatangan, Mumiang, dan segala jajahan di sepanjang Sungai Sibuku berserta dengan pulau-pulau dalam lingkungan sembilan (*nine*) batu dari pesisir pantai (Allen, Stockwell, & Wright, 1981: 432-5).

Dalam hal ini, perjanjian ketiga ini merupakan perjanjian yang terpenting. Apa yang menjadi persoalan di sini ialah perjanjian ketiga ini juga melibatkan Temenggung Brunei. Ia juga memberi tafsiran bahawa Sultan Brunei kurang mempunyai hegemoni politik ke atas kawasan tersebut. Ia turut boleh ditafsirkan sebagai kelemahan hegemoni Brunei ke atas Sabah terutama di bahagian pantai timur Sabah. Sememangnya, zaman ini disifatkan sebagai zaman kemerosotan Kesultanan Brunei (Saunders, 2006: 87-97). Setelah mendapat nasihat daripada William Hood Treacher selaku Pemangku Gabenor Labuan dan Pemangku Konsul-General bagi Brunei, Overbeck dan Dent mendapat tahu bahawa kawasan yang termasuk dalam pajakan itu berada di bawah kedaulatan Kesultanan Sulu.

Justeru, Overbeck dan Dent merasakan perlu menandatangani satu lagi perjanjian yang melibatkan kawasan yang sama dengan Sultan Sulu. Pada 22 Januari 1878, mereka berdua telah menandatangani perjanjian dengan Sultan Jamal ul-Azam yang juga melibatkan pajakan ke atas kawasan di pantai timur Sabah yang mempunyai pertindihan dengan perjanjian ketiga yang ditandatangani dengan Sultan Brunei sebelum itu. Ia merujuk kepada "... jajahan-jajahan dan tanah-tanah yang takluk kepada kita di tanah besar Pulau Berunai dari Sungai Pandasan di sebelah barat sampai sepanjang semua tanah-tanah di pantai sebelah timur sejauh Sungai Sebuku di sebelah selatan yang termasuk sekalian jajahan-jajahan di pantai Sungai Pandasan dan pesisir pantai dan Sugut dan Bonggaya dan Labok dan Sandakan dan Kinabatangan dan Memiang serta sekalian lain-lain jajahan-jajahan dan pesisir di sebelah selatannya itu di pantai Teluk Darvel sampai Sungai Sebuku bersama-sama sekalian pulau-pulau yang termasuk dalamnya itu sejauh sembilan mail dari tepi laut." (Nik Anuar, 2001: 18) Apa yang berbeza dengan perjanjian dengan Sultan Brunei sebelum itu ialah perjanjian dengan Sulu ini tidak memasukkan Kimanis dan Benoni. Penerimaan perjanjian ini juga telah dipraktikkan oleh pihak British di mana William Hoode Treacher

telah terlibat menjadi saksi dalam perjanjian dengan Sulu ini (Allen, Stockwell, & Wright, 1981: 438-40).

Apa yang menarik di sini ialah perjanjian Sulu tahun 1878 ini menyebut kawasan pantai timur Sabah ini sebagai “jajahan-jajahan dan tanah-tanah yang takluk kepada kita di tanah besar Pulau Brunai”. Bermakna pada asasnya, perjanjian 1878 ini mengiktiraf kawasan pantai timur Sabah sebagai jajahan takluk Kerajaan Sulu dan Kerajaan Sulu mempunyai kedaulatan ke atas kawasan tersebut dalam konteks zaman pra-1878. Kawasan kewilayahan dalam perjanjian ini merujuk kepada bahagian timur Sabah dari Sandakan ke Tawau pada masa kini. Walaupun timbul persoalan sama ada kawasan pantai timur Sabah termasuk dalam jajahan takluk Sultan Sulu ketika itu, perjanjian 1878 itu sendiri telah melegitimasikan kedaulatan Sulu ke atas kawasan tersebut sebelum 1878. Dalam hal ini, dapat disimpulkan bahawa pihak British dan Overbeck percaya bahawa hegemoni politik Sulu sebenarnya lebih kuat ke atas kawasan ini berbanding dengan Kesultanan Brunei pada abad ke-19. Walau bagaimanapun, implikasi perjanjian ini lebih penting dalam erti kata perjanjian 1878 ini telah menamatkan kedaulatan Sulu ke atas kawasan tersebut. Malahan, perjanjian dengan Sulu ini merupakan perjanjian yang lebih penting berbanding dengan perjanjian dengan Sultan Brunei dalam konteks sejarah Sabah selepas tahun 1878. Hal ini demikian kerana perjanjian ini masih menjadi isu hidup dalam hubungan dua hala di antara Malaysia dan Filipina dan ia juga masih menjadi isu antarabangsa sehingga hari ini.

### **Kemunculan Sabah sebagai Sebuah Entiti Politik Tunggal**

Sebenarnya, ketiga-tiga perjanjian yang ditandatangani di antara Overbeck dan Dent dengan Sultan Brunei pada 29 Disember 1877 dan perjanjian Overbeck dan Dent dengan Sultan Sulu pada 22 Januari 1878 telah menandakan kemunculan Sabah sebagai sebuah entiti politik tunggal. Dengan termaterinya keempat-empat perjanjian ini, Overbeck telah menjadi pemerintah tunggal Sabah. Hal ini demikian kerana kesemua perjanjian tersebut telah meletakkan keseluruhan kawasan dalam negeri Sabah berada di bawah satu pemerintahan di mana Overbeck telah dianugerahkan gelaran Maharajah Borneo Utara atau Maharajah Sabah.



Walaupun perkataan yang digunakan dalam kesemua perjanjian itu adalah pajakan, ia sebenarnya membawa kepada maksud penyerahan wilayah. Penyerahan wilayah ini pula bermaksud pemindahan kedaulatan daripada Sultan Brunei dan Sultan Sulu kepada Overbeck. Dalam konteks perkembangan sejarah Sabah, sebagaimana yang telah disebutkan sebelum ini, perjanjian dengan Sultan Sulu pada tahun 1878 mempunyai implikasi yang lebih penting. Hal ini disebabkan terma penyerahan wilayah dan pemindahan kedaulatan itu lebih kuat disandarkan kepada perjanjian tersebut. Hal ini dapat dilihat berdasarkan kepada isi kandungan utama dalam perjanjian Overbeck dengan Sultan Brunei dan Sultan Sulu yang merujuk kepada kawasan pantai timur Sabah.

Berdasarkan kepada perjanjian dengan Sultan Brunei, inti pati yang paling penting disebutkan bahawa kawasan yang dipajakkan itu tertakluk selagi mana Overbeck dan Dent dan pengganti dan waris mereka mahu menggunakan wilayah-wilayah dan pulau-pulau tersebut dengan syarat bayaran tahunan itu dibayar kepada Sultan Brunei dan perjanjian ini akan dikira terbatal sekiranya Overbeck dan Dent atau waris atau penggantinya gagal menjelaskan bayaran tahunan pajakan itu selama tiga tahun. Bermakna, perjanjian pajakan ini bukan untuk selama-lamanya dan boleh terhenti jika bayaran tahunan gagal dilakukan selama tiga tahun berturut-turut (Allen, Stockwell, & Wright, 1981: 435).

Sementara itu, perjanjian dengan Sultan Sulu pula mengandungi empat inti pati penting. Pertama, kawasan-kawasan tersebut dipajakkan kepada Gustavus Baron de Overbeck dan Alfred Dent dan juga waris-warisan, rakan kongsi, pengganti mereka dan wakil-wakil (wali) mereka seberapa lama mereka suka dan memerlukan kawasan-kawasan tersebut. Kedua, pihak yang menerima pajakan iaitu Overbeck dan Alfred Dent perlu membuat pembayaran 5,000.00 Ringgit Sepanyol setiap tahun kepada Sultan Sulu dan waris-warisan dan juga pengganti-pengganti baginda. Ketiga, pajakan ini tidak dibenarkan diberi atau dipindah milik kepada orang lain atau syarikat daripada bangsa lain, dan sekiranya pajakan ini hendak diberi atau dipindah milik juga, hendaklah mendapat kebenaran daripada pihak Kerajaan Britain terlebih dahulu. Keempat, sekiranya terdapat bantahan dan atau perselisihan antara sultan, waris-warisan dan juga pengganti-pengganti

dengan Overbeck dan Dent dan juga waris-waris, rakan kongsi, pengganti mereka dan wakil-wakil (wali), Konsul Jeneral Britain bagi Borneo akan bertindak sebagai orang tengah (Allen, Stockwell, & Wright, 1981: 438-9).

Namun begitu, perkara yang paling utama dalam perjanjian ini ialah kawasan tersebut dipajakkan selama-lamanya kepada Overbeck dan Dent. Berpandukan kepada semua perjanjian yang ditanda tangani dengan Sultan Brunei dan Sultan Sulu, semuanya adalah berbentuk pajakan yang membawa kepada maksud penyerahan kedaulatan. Apa yang menjadi perbezaan utama ialah perjanjian pajakan dengan Sultan Sulu adalah bersifat kekal, manakala perjanjian pajakan dengan Sultan Brunei tidak semestinya bersifat kekal dan boleh terbatal.

Dalam konteks sejarah pada abad ke-19, penguasaan wilayah yang berbentuk pajakan adalah sama dengan konsesi ke atas wilayah. Walaupun perjanjian pajakan ini boleh membawa makna perjanjian komersial, ia bukanlah prinsip asas yang utama. Hal ini disebabkan prinsip utama yang digunakan dalam perjanjian pajakan ini adalah kedaulatan. Oleh itu, status perundangan bagi terma pajakan dan konsesi ke atas wilayah ini adalah sama seperti perolehan kedaulatan bagi sesebuah wilayah yang dipajak atau dikonsesikan. Jika pajakan itu hanya merangkumi sesuatu tempoh, maka pihak yang memperoleh pajakan wilayah itu hanya memiliki kedaulatan bagi tempoh yang tersebut dalam perjanjian pajakan. Sebaliknya, jika tempoh pajakan itu adalah untuk selama-lamanya, maka pihak yang memperoleh pajakan itu akan memiliki kedaulatan ke atas wilayah pajakan itu buat selama-lamanya.

Hal ini dapat dilihat dalam kes konsesi Hong Kong dan wilayah Kowloon oleh China kepada British pada tahun 1898 bagi tempoh 99 tahun. Bermakna, tempoh konsesi Hong Kong kepada Britain berakhir pada tahun 1997 dan kedaulatan Hong Kong dalam tempoh itu adalah terletak di bawah Britain. Hanya setelah tamat konsesi tersebut pada tahun 1997, barulah China memperoleh semula kedaulatan ke atas Hong Kong (Wright, 2011: 112). Dalam hal ini, boleh diandaikan bahawa situasinya akan berbeza sekiranya pihak British memperoleh konsesi daripada China selama-lamanya di mana kedaulatan Hong Kong akan berada di bawah Britain buat selama-lamanya.

Situasi inilah yang berlaku pada kes perjanjian pajakan dengan Sultan Sulu pada tahun 1878 di mana kedaulatan kawasan pantai timur Sabah telah diserahkan kepada Overbeck dan Dent atau warisnya atau penggantinya buat selama-lamanya. Justeru, berbekalkan perjanjian ini, Overbeck dan Dent telah mendapat hak kedaulatan ke atas Sabah buat selama-lamanya. Bermakna, mereka boleh memindahkan hak milik mereka kepada pihak lain selagi tidak bertentangan dengan kehendak Britain. Memandangkan perjanjian pajakan ini mempunyai isu kedaulatan, maka ia perlu disandarkan kepada sesebuah negara yang berdaulat. Dalam hal ini, kedaulatan Sabah sebenarnya disandarkan kepada Britain kerana perjanjian pajakan di antara Overbeck dan Dent dengan Sultan Sulu telah dimaterikan di bawah pengawasan William Hood Treacher sebagai saksi bagi kedua-dua pihak. Perjanjian ini juga telah memperakui peranan Konsul-General Britain bagi Brunei yang akan bertindak sebagai orang tengah bagi kedua-dua pihak. Syarat ini dengan sendirinya telah meletakkan hubungan luar ke atas kawasan pantai timur Sabah itu berada di bawah kawalan Kerajaan Britain. Syarat ini juga bermakna kawasan tersebut secara tidak rasmi menjadi negeri naungan Britain.

Sementara itu, dalam proses memperoleh konsesi, Overbeck dan Dent telah menubuhkan satu Association of Overbeck and Dent bagi mentadbir Borneo Utara. Namun begitu, Overbeck telah melepaskan pegangannya kepada Alfred Dent. Alfred bersama saudaranya, Edward Dent kemudiannya telah menubuhkan British North Borneo Provisional Association Limited bagi mengumpulkan dana dari London. Nama syarikat itu kemudiannya telah ditukar kepada BNBC (Ranjit Singh, 2000: 115-129).

Perkara ini kemudiannya telah membawa kepada bermulanya pemerintahan Sabah di bawah BNBC yang telah dikurniakan Royal Charter (Piagam di-Raja) Britain pada 1 November 1881. Dalam hal ini, boleh dikatakan bahawa Piagam di-Raja BNBC ini sebenarnya boleh dianggap sebagai perlembagaan bagi Borneo Utara di bawah pemerintahan dan pentadbiran BNBC. Piagam di-Raja ini menyebut bahawa negeri Borneo Utara ini adalah berteraskan kepada kawasan wilayah yang disebut dalam tiga perjanjian yang ditandatangani dengan Sultan Brunei pada 29 Disember 1877 dan perjanjian dengan Sultan Sulu pada 22 Januari 1878. Piagam di-

Raja ini juga menyebut bahawa Borneo Utara merupakan sebuah negeri yang merdeka dan kedaulatannya adalah terletak kepada BNBC. Langkah ini bertujuan untuk memberikan BNBC kuasa yang luas dan menyeluruh dalam hal ehwal dalaman. Namun begitu, Piagam di-Raja ini menyebutkan hubungan luar terletak di bawah Kerajaan Britain yang diletakkan di bawah bidang kuasa Setiausaha Tanah Jajahan (British North Borneo, 1881).

Kewujudan Piagam di-Raja dan aspek hubungan luar inilah yang menjadikan kedaulatan Borneo Utara berada di bawah Kerajaan Britain dalam konteks imperialisme dan kolonialisme pada ketika itu. Kedaulatan Britain ke atas Borneo Utara ini kemudiannya telah diperakui oleh Jerman dan Sepanyol melalui satu protokol yang ditandatangani oleh ketiga-tiga kuasa tersebut pada 7 Mac 1885 yang dikenali sebagai *Madrid Protocol*. Melalui protokol yang ditandatangani di Madrid itu, Sepanyol telah menggugurkan tuntutan kedaulatan ke atas semua wilayah yang masih dan pernah menjadi jajahan takluk Sulu yang terletak di Borneo Utara dan yang berada di bawah pentadbiran BNBC. Ia juga menyatakan Kerajaan Britain akan memastikan kebebasan perdagangan dan pelayaran di dalam wilayah yang ditadbir oleh BNBC. Tindakan ini sudah cukup untuk menjadi pengiktirafan kedaulatan Borneo Utara di bawah Britain. Keputusan Sepanyol ini merupakan timbal balas kepada British dan Jerman yang telah mengiktiraf wilayah Sulu di bawah Sepanyol. Namun, hal yang lebih penting ialah pengiktirafan Borneo Utara di bawah kedaulatan Britain disandarkan kepada perjanjian dengan Sulu pada 22 Januari 1878 (British North Borneo, 1885).

Di samping itu, Belanda juga telah mengiktiraf status Borneo Utara di bawah Britain. Berikutan itu, Britain dan Belanda telah memuktamadkan persempadanan di antara mereka di Borneo melalui satu konvensi persempadanan yang ditandatangani oleh kedua-dua pihak pada 20 Jun 1891. Dalam hal ini, persempadanan Borneo Utara dengan Kalimantan telah mengambil kira kawasan Sungai Sebuku dan kepulauan di sekitar kawasan pantai dan lautnya sebagaimana yang tersebut dalam perjanjian dengan Sulu pada tahun 1878 (Allen, Stockwell, & Wright, 1981: 498-500). Konvensi ini telah menjadi batu asas kepada kewujudan persempadanan bagi Borneo Utara. Hal ini demikian kerana konvensi 1891 ini telah mengasaskan persempadanan Borneo Utara dan Kalimantan di sebelah pantai timur Sabah,

diikuti dengan proses penetapan persempadanan ke bahagian pedalaman Sabah yang telah dimuktamadkan oleh Britain dan Belanda pada tahun 1912 dan 1913 (Tregonning, 1965: 23). Penetapan sempadan yang telah dicapai oleh Britain dan Belanda telah menjadikan Borneo Utara sebagai entiti politik tunggal mengikut kerangka negeri yang moden.

### **Status Perundangan Sabah dalam Kerangka Kolonial**

Sementara itu, satu perkara yang perlu diberi perhatian ialah status perundangan Borneo Utara di bawah penguasaan BNBC. Piagam di-Raja BNBC menyatakan Borneo Utara adalah sebuah negeri yang merdeka tetapi diletakkan di bawah naungan Kerajaan Britain. Hal ini berlaku kerana pihak British mahu menjadikan Borneo Utara sebagai sebuah negeri naungan (*Protectorate*), bukannya tanah jajahan. Sehubungan dengan itu, pada 12 Mei 1888, satu perjanjian telah ditandatangani di antara BNBC dan Kerajaan Britain yang meletakkan Borneo Utara sebagai negeri naungan Britain. Perjanjian ini merupakan pelengkap kepada Piagam di-Raja yang telah dikurniakan kepada BNBC pada tahun 1881. Hal ini dapat diperhatikan melalui Perkara II dalam perjanjian tersebut yang menyebutkan tiga perkara yang menyentuh status perundangan Borneo Utara. Pertama, negeri Borneo Utara mestilah terus diperintah dan ditadbir sebagai negeri yang merdeka oleh BNBC. Kedua, ia berpandukan kepada provisi-provisi yang termaktub dalam piagam di-Raja yang meletakkan Borneo Utara di bawah naungan Britain. Ketiga, naungan itu tidak memberikan hak kepada Kerajaan Great Britain untuk campur tangan dalam hal ehwal pentadbiran dalaman Borneo Utara sebagaimana yang termaktub dalam piagam BNBC. Selain itu, Perkara III menyatakan bahawa hubungan luar Borneo Utara adalah terletak di bawah bidang kuasa Kerajaan Britain. Hubungan luar ini bukan sahaja merangkumi hubungan dengan kuasa asing selain Britain tetapi juga termasuk hubungan dengan Brunei dan Sarawak yang juga menandatangani perjanjian yang serupa dengan Kerajaan Britain pada tahun 1888 (*British North Borneo, 1888*).

Secara literalnya dari segi perundangan, kedaulatan Borneo Utara sebagai negeri yang merdeka terletak di bawah BNBC yang memperoleh kedaulatan tersebut daripada Piagam di-Raja. Namun begitu, tidak mungkin

kedaulatan Borneo Utara boleh disandarkan kepada pengerusi atau presiden BNBC, sama seperti sultan atau raja. Oleh yang demikian, kedaulatan Borneo Utara di bawah BNBC sebenarnya terletak kepada Piagam di-Raja itu sendiri yang dikurniakan oleh Ratu England. Bermakna, kedaulatan Borneo Utara pada hakikatnya terletak secara langsung di bawah Ratu England, bukannya BNBC. Jadi, hal ini menunjukkan bahawa Borneo Utara sebenarnya lebih mirip kepada tanah jajahan. Hal ini boleh berlaku sekiranya Kerajaan Britain bertindak menggantung Piagam di-Raja 1881 yang diberikan kepada BNBC.

Sehubungan dengan itu, secara teknikalnya kewujudan Piagam di-Raja ini merupakan mekanisme perundangan yang menjadikan Borneo Utara diperintah secara tidak langsung. Secara praktikal, pewartaan Borneo Utara sebagai negeri naungan adalah bertujuan untuk memastikan BNBC bertanggungjawab sepenuhnya ke atas aspek kewangan dalam hal ehwal dalaman Borneo Utara. Kerajaan Britain yang menguasai hal ehwal luar pula bertujuan memberikan perlindungan kepada Borneo Utara dan BNBC dari sebarang ancaman kuasa asing termasuk kegiatan lanun. Situasi ini menggambarkan Borneo Utara diperintah secara tidak langsung (*indirect rule*) sebagaimana yang terdapat pada negeri naungan.

Walaupun terdapat kekeliruan berkenaan kedudukan Borneo Utara di bawah BNBC ini, dalam konteks sejarah, status negeri naungan yang diperoleh oleh Borneo Utara ini merupakan satu kenaikan taraf perundangan. Hal ini demikian kerana ia merupakan sebuah negeri yang merdeka dan mempunyai kedaulatannya sendiri sedangkan sebelum itu, Borneo Utara hanya merupakan jajahan takluk kepada Kerajaan Brunei dan Sulu. Di bawah undang-undang antarabangsa, taraf sesebuah wilayah sebagai tanah jajahan adalah lebih rendah dari taraf negeri naungan. Kriteria yang menentukan perbezaan taraf perundangan ini terletak kepada kedaulatan atau *sovereignty* yang dimilikinya atau tidak. Sebuah tanah jajahan sebenarnya tidak memiliki kedaulatan sendiri. Kedaulatannya dimiliki oleh kuasa luar yang menjajahnya yang juga termasuk pegangan ke atas kuasa eksekutif dalam dan luarnya (Fhlathuin, 2007).

Oleh itu, Borneo Utara di bawah pemerintahan BNBC terus menjadi negeri naungan Britain sehingga tahun 1946. Pada tahun tersebut, Borneo Utara diserahkan oleh BNBC kepada Kerajaan Britain. Melalui penyerahan itu, Borneo Utara bersama Labuan telah diisytiharkan sebagai sebahagian daripada jajahan Britain dan diperintah sebagai sebuah tanah jajahan mahkota yang bermula pada tarikh 15 Julai 1946 (North Borneo Cession Order in Council, 1946). Status ini berterusan sehingga Borneo Utara menyertai penubuhan Persekutuan Malaysia pada tahun 1963. Status Borneo Utara sebagai tanah jajahan ini bermakna berlaku penurunan taraf perundangan dalam tempoh tersebut. Perubahan status yang merujuk kepada penurunan taraf perundangan daripada negeri naungan kepada tanah Jajahan juga berlaku kepada Sarawak dan negeri-negeri Melayu yang disatukan di bawah Malayan Union pada tahun 1946. Namun begitu, Tanah Melayu kemudiannya telah memperoleh status sebagai negeri naungan apabila Malayan Union dibubarkan dan digantikan dengan Persekutuan Tanah Melayu pada tahun 1948. Status perundangan Tanah Melayu sebagai negeri naungan ini berterusan sehingga ia mencapai kemerdekaan pada tahun 1957.

## KESIMPULAN

Berdasarkan kepada keseluruhan perbincangan berkenaan status perundangan Sabah dalam sejarah, dapat disimpulkan bahawa Sabah tidak pernah muncul sebagai entiti yang merdeka bersendirian. Dalam zaman prapenjajahan, Sabah sebenarnya bukan merupakan sebuah entiti politik tersendiri. Hal ini demikian kerana pada zaman pra-1878, kedaulatan kewilayahan yang termasuk dalam Sabah sebenarnya terletak di bawah Kesultanan Brunei dan Kerajaan Sulu. Di bawah pemerintahan Brunei dan Sulu, status perundangan Sabah sebenarnya hanya merupakan pelbagai entiti jajahan takluk yang merupakan status yang paling rendah dari sudut perundangan.

Status ini berubah apabila keseluruhan kewilayahan Sabah kemudiannya diperintah sebagai sebuah negeri naungan pada zaman pemerintahan BNBC (1881-1946). Bermula dari sini, Sabah muncul sebagai sebuah entiti politik tunggal. Status ini dianggap lebih baik berbanding zaman sebelumnya kerana taraf sebagai negeri naungan adalah lebih tinggi daripada status perundangan sebagai jajahan takluk pada zaman

prapenjjajaan. Namun begitu, terdapat persoalan sama ada Borneo Utara berada di bawah BNBC merupakan negeri naungan yang merdeka atau sebaliknya. Dalam konteks kerangka kolonial, walaupun Borneo Utara diiktiraf sebagai negeri naungan yang merdeka, ia sebenarnya lebih hampir kepada status tanah jajahan kerana kewujudan Piagam di-Raja itu.

Selanjutnya, status ini berubah lagi apabila BNBC menyerahkan kedaulatan Sabah kepada Kerajaan Britain pada tahun 1946 yang membawa kepada status di mana Sabah diperintah sebagai sebuah tanah jajahan sehingga 1963. Perubahan ini sebenarnya telah menurunkan taraf perundangan Sabah kerana taraf sebagai tanah jajahan adalah lebih rendah berbanding dengan negeri naungan. Akhirnya, Sabah telah memperoleh kemerdekaan sebagai sebuah negeri dalam Persekutuan Malaysia pada tahun 1963.

## RUJUKAN

- Allen, J. de V., Stockwell, A. J., & Wright L. R., (eds.). (1981). *A collection of treaties and other documents affecting the States of Malaysia, 1761-1963, Volume II*. London, Rome, New York: Oceana Publications, Inc.
- Asbol bin Mail. (2011). *Kesultanan Melayu Brunei abad ke-19 politik dan struktur pentadbiran*. Bandar Seri Begawan: Dewan Bahasa dan Pustaka Brunei, Darussalam.
- British North Borneo. (1881). Charter granted to the British North Borneo Company. Westminster: November 1st, 1881. London: Her Majesty's Stationary Office (HMSO).
- British North Borneo. (1885). Protocol of 1885, Madrid, 7 March, 1885. London: HMSO.
- British North Borneo. (1888). Protectorate Agreement between Her Majesty's Government and the British North Borneo Company. London: HMSO.
- Fhlathuin, Maireni. (2007). The British Empire. Dlm. John McLeod (ed.), *The Routledge Companion to Postcolonial Studies*. (hlm. 21-31). London and New York: Routledge.
- Irwin, G. (1955). *Nineteenth-Century Borneo: A study in Diplomatic Rivalry*. Leiden: Brill.
- Nik Anuar Nik Mahmud. (2001). *Tuntutan Filipina ke atas Borneo Utara*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Noble, L. G. (1977). *Philippine policy toward Sabah: A claim to independence*. Monographs of The Association for Asian Studies no. xxxiii. Tucson: University of Arizona Press.



- North Borneo Cession Order in Council. (1946). The Court at Buckingham Palace, 10 July, 1946. London: HMSO.
- Ranjit Singh, D. S. (2000). *The making of Sabah, 1865-1941*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press.
- Saunders, G. (2003). *A history of Brunei*. London and New York: Routledge.
- Sweeney, A. P. L. (1968). Silsilah Raja-Raja Berunei. *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, 41, Part 2, 1-82.
- Tregonning, K.G. (1965). *A history of modern Sabah, 1881-1963*. Singapore: University of Malaya Press.
- Warren, J. F. (1981). *The Sulu Zone 1768-1898: The dynamics of external trade, slavery, and ethnicity in the transformation of a Southeast Asian maritime state*. Singapore: Singapore University Press.
- Wong Tze-Ken, D. (2015). The name of Sabah and the sustaining of a new identity in a new nation. *Archipel* [Online], 89 2015, Online since, connection on 05 March 2021. DOI: <https://doi.org/10.4000/archipel1.495>, hlm 162-78.
- Wright, D. C. (2011). *The history of China*. Santa Barbara: ABC-CLIO.

**ARAHMAN TANG ABDULLAH** (Ph.D) ialah Profesor Madya di Program Sejarah, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Malaysia Sabah Bidang pengkhususan beliau ialah Sejarah Malaysia, Pensejarahan Melayu dan Sejarah Asia Tenggara.

**PANDIKAR AMIN MULIA** (Tan Sri) ialah Pengerusi Brunei, Indonesia, Malaysia and the Philippines East Asia Growth Area (BIMP-EAGA). Beliau juga merupakan mantan Yang di-Pertua Dewan rakyat, Parlimen Persekutuan Malaysia bagi tahun 2008-2018.

**MOHD SOHAIMI ESA** (Ph.D) ialah Profesor Madya di Pusat Penataran Ilmu dan Bahasa, Universiti Malaysia Sabah. Bidang pengkhususan beliau ialah Sejarah Malaysia.