

FEDERALISME SUCARA AN

Federalism¹: suatu bentuk negara yang didasarkan atau Perlembagaan Persekutuan. Di sini negara-negara komponen dalam sebuah negara itu adalah ^{dari} terdiri/berbentuk negeri-negeri yang berdaulat. Faktor-faktor ekonomi, pertahanan, ilmu alam, sejarah dan pertahanan menjadi tali pengikat yang paling sekti yang menonatkan negeri-negeri yang berdaulat ini untuk menganggotai suatu Persekutuan. Lebih dari itu keghairahan untuk mengekalkan variasi-variasi tempatan seperti kebudayaan adalah juga faktor yang menolong kearah pembentukan suatu Persekutuan.² Dalam keadaan-keadaan tertentu persekutuan adalah dibentuk kerana ia merupakan hanya satu-satunya pilihan yang terbuka jika negara-negara komponen itu mahu terus hidup dengan gah dan magyur serta mempunyai tempat yang tersendiri dalam masyarakat negara-negara moden dewasa ini. Dalam sejarah moden perlembagaan, Negara Amerika Syarikat adalah suatu contoh yang paling jelas sekali mengenai kejudean

¹ Untuk maksud Kertas Projek ini tiadalah akan cuba dibuat perbandingan antara Perlembagaan Persekutuan dan Kerjauan Persekutuan.

² Mengenai Malaysia akan cuba dibincangkan kemudian.

bentuk persekutuan. Ujarnya kepentingan-kepentingan yang berbeza berdasarkan perkara-perkara yang tersebut di atas menyebabkan bentuk persekutuan lebih menarik minat negeri-negeri bahagian untuk menjadi ahli suatu pertubuhan antara negeri-negeri, pertubuhan antara negeri-negeri inilah yang akhirnya dikenali dalam istilah Undang-undang Perlembagaan sebagai Negara Persekutuan. Sebelum kita berlalu jauh, perlu ditegaskan disini bahawa perkataan federalism ini telah diberi makna yang berubah-ubah sesuai dengan perubahan dan perkembangan socio-eonomi yang makin hari semakin maju. Kemajuan Amerika Syarikat dalam segala lapangan telah menarik minat negara-negara yang baharu merdeka selepas Perang Dunia ke II, untuk meniru model Perlembagaan Amerika Syarikat, walaupun terdapat juga perbezaan-perbezaan yang tersendiri dalam perlembagaan negara-negara itu, e.g. Malaysia, India, Cyprus dan Nigeria. Penulis selanjutnya adalah dititikberatkan kepada federalism secara am sahaja dan hanya dapat difahami dalam konteks dan berkaitan dengan federalism.

Sekarang biarlah dibincangkan ciri-ciri Persekutuan.

Mengikut gubahan orthodox³ ia mempunyai tiga ciri iaitu:

1. Kerajaan Pusat dan Kerajaan-kerajaan Negeri masing-masing adalah bertindak secara langsung ke atas rakyat.

³ Kulliah Enik Asmi Khalid, pada 24hb Julai 1974. Untuk lebih lanjut lihatlah K.C. Wheare: Federal Government, English Language Book Society dan Oxford University Press, edisi ke 4, 1963, Bahagian Satu, Bab Satu, halaman 1 - 14.

2. Ada pembahagian kuasa yang jelas diperuntukkan di dalam Perlembagaan Bertulis untuk Kerajaan Pusat dan Negeri-negeri Komponen.
3. Ada Perlembagaan Bertulis yang Agung (Supreme Written Constitution) yang hanya boleh ditafsirkan oleh Mahkamah Agung dan pindaan ke atas Perlembagaan memerlukan ataran yang khas.

Kerajaan Pusat dan Kerajaan-kerajaan Negeri masing-masing adalah bertindak secara langsung ke atas rakyat.

Disini bermakna Kerajaan Pusat ataupun Kerajaan-kerajaan Negeri adalah bertindak langsung melalui samada wakil-wakilnya atau pegawai-pegasainya ke atas rakyat. Ini juga bermakna tanpa campurtangan Kerajaan Negeri, jika itu adalah tindakan Kerajaan Pusat, begitu juga sebaliknya. Dari sini dapat juga difahamkan bahawa rakyat dalam suatu negara Persekutuan adalah rakyat kepada Negara Pusat tetapi ia tiadalah pula kehilangan kerakyatan negerinya.⁴ Perlu disebut disini bahawa peruntukkan yang ada

⁴Lihat (1907 - 8) 17 Y.L.J. n.s. 349, N. Breckenridge: Is the the Federal Constitution Adapted to present necessities, or must the American People have a new one; petikan:

"A citizen of America is a citizen of the general government and citizen of the particular state in which he may reside."

Lihat Hickling, An Introduction to the Federal Constitution, Federation of Malaya, Information Service, n.s. 23:

"A citizen of the Federation may also be subject of the Ruler of a state for since 1952 there have been in force in all the state of the Federation - Other than Penang and Malacca, laws creating the status of subject of the Ruler of the State."

Lihat juga Nationality Enactments Negeri-negeri, iaitu Johor, Kedah Kelantan, Negeri Sembilan, Pahang, Perak, Perlis, Selangor dan Terengganu, S. 4.

dalam Perlembagaan India yang memperuntukkan bahawa Kerajaan Pusat boleh mewakili kuasa kepada Kerajaan-kerajaan Negeri oleh setengah pihak yang berpegang teguh kepada prinsip federalism yang orthodox dianggap sebagai/sebenar. Di Malaysia⁵ bukan federalisma yang diperuntukkan yang sama juga ada, lihat Perlembagaan 80(4), (5) dan (6). Perwakilan kuasa pemerintahan hanya akan berjalan lancar disini jika ada perasaan muhibbah antara Kerajaan Pusat dan Negeri. Tiadanya kerjasama dari pihak Kerajaan Negeri disini (jika andaikata Pusat mewakili kuasa pemerintahan kepada Kerajaan Negeri dan juga alat-alat untuk menguasa undang-undang terletak kepada Kerajaan Negeri (law enforcement, machinery)) akan hanya menyebabkan suatu perundangan yang dibuat oleh Badan Perundangan Persekutuan semata-mata Perundangan Kertas (Paper Legislation). Contoh yang jelas ialah peristiwa yang berlaku di negeri Kerala pada tahun 1967, apabila Kerajaan Pusat India membuat undang-undang yang mengharuskan mogok dan tunjuk perasaan untuk pekerja-pekerja dalam Perkhidmatan Awam India. Apabila mogok dilaksanakan walaupun Kerajaan Negeri Kerala pada mula-mulanya menangkap mereka yang terlibat, tetapi kerana Kerajaan Negeri mempunyai polisi yang berbeza dengan Kerajaan Pusat, maka mereka yang ditangkap telah dilepaskan begitu sahaja tanpa didakwa.

⁵ Akan dibincangkan dengan lebih panjang dalam Bab Perwakilan Kuasa Pemerintahan.

Ada pembahagian kuasa yang jelas antara Kerajaan Pusat dan Kerajaan-kerajaan Negeri sebagaimana diperuntukkan dalam Perlembagaan.

Perlembagaan Amerika Syarikat 1787 memperuntukkan dalam Perkara 1, Pasal 8 perkara-perkara yang mana Kongress mempunyai kuasa untuk membuat undang-undang, selain dari yang tersebut Badan Perundangan Negeri-negeri adalah mempunyai kuasa membuat undang-undang. Di India keadaannya ialah perkara-perkara yang diknaasikan kepada Pusat (Union Government) ialah dalam Senarai I, Senarai II perkara-perkara yang di dalam bidang kuasa eksklusif Kerajaan-kerajaan Negeri. Sementara Senarai III adalah perkara-perkara yang mana Pusat dan Negeri-negeri mempunyai kuasa bersama.⁶ Bentuk seperti yang diperuntukkan di India adalah diikuti di Malaysia. Mengenai kuasa baki pula di Canada ia adalah dipulangkan kepada Kerajaan Pusat, sementara di India,⁷ Malaysia dan Amerika Syarikat ia adalah

⁶ Pendapat mengenai perkara ini, pertama sekali didapati dalam kes Cooley v. Board of Wardens (1051 U.S.) 12 How 298, 13 L. o.d. 299. Lihat juga W.F. Dodd dalam (1919 -- 20) 29 Y.L.J. 136.

"... some of the powers expressly granted to the United States, and not expressly denied to the States, are of such a nature that the power may at the same time be exercised in part by both States and Nation without conflict..."

⁷ Senarai I mengandungi 97 perkara, Senarai II 66 perkara dan Senarai III 47 perkara.

dipindahkan kepada Kerajaan-kerajaan Negeri. Ini adalah ber-
sesuaian dengan prinsip bahwa tiap-tiap negeri bahagian itu adalah
berdaulat, dan Pusat hanyalah berkuasa setakat mana negeri-negeri,
bahagian-bahagian dengan secara jelas bersedia menyerahkan kuasa
mereka.

Pembahagian kuasa yang jelas juga adalah menunjukkan
bahwa Kerajaan-kerajaan yang berkenaan hanya berkuasa penuh
mengenai perkara-perkara yang di dalam bidangkuasa masing-masing
dan juga untuk mengelakkan dari cubaan suatu pihak itu cuba
melanggar had bidangkuasa yang telah diperuntukkan.⁸ Ini juga
merupakan jaminan kepada negeri-negeri bahagian bahwa kedaulatan-
nya mengenai perkara-perkara yang di dalam bidangnya adalah
dijamin oleh Perlembagaan.

Ada Perlembagaan bertulis yang akan ditafsirkan oleh Mahkamah
Agung dan pindaan ke atasnya memerlukan aturan yang khas.

Tindaklah ayak lagi ciri yang ketiga itu dimasukkan
kerana U.S.A. mempunyai Perlembagaan bertulis dan juga kerana
Mahkamah Agung (Supreme Court) di U.S.A. dalam tahun-tahun awal
sesudah terbentuknya Negara U.S.A. adalah begitu banyak

⁸ Pernyataan (Statement) di atas tidaklah mutlak benar di
Malaysia, ini akan diterangkan dalam bab-bab yang berkaitan
nanti.

mendengar ke-tes Perlembagaan. Perlembagaan U.S.A. yang ringkas itu telah menyebabkan timbulnya banyak kes. Jika Kongres di U.S.A. ada kuasa mengenai wang coin⁹ luar negeri sudah tentulah mahkamah akan memutuskan bahawa Kongres mempunyai kuasa tentang perjanjian mengenai coin dengan kata-kata Perancis, ini ialah kerana perkara itu adalah consequential upon dan incidental to.

Peruntukan yang menhendaki aturan yang khas itu seperti pungutan suara adalah merupakan suatu jaminan bahawa Badan Perundangan Pusat tidak dapat dengan sewenang-wenang meminda Perlembagaan, ini lebih-lebih lagi jika pindaan itu akan menyentuh kepentingan negeri-negeri bahagian. Australia dan Switzerland mempunyai peruntukan pungutan suara untuk meminda Perlembagaan mereka. Malah Australia telah beberapa kali gagal meminda Perlembagaan kerana tiada dapat berurusan pengundi-pengundi dalam pungutan suara. Peruntukan yang seperti itu tidaklah syak lagi bertujuan untuk menyekinkan negeri-negeri bahagian bahawa kedaulatan mereka adalah terjamin dan juga sebagai tarikan supaya negeri-negeri yang belum menjadi anggota, tertarik menganggotai Persekutuan. Kenyataan ini adalah benar kerana U.S.A. kini dianggotai oleh lima puluh negeri anggota, sedangkan pada mulanya ia hanya dianggotai oleh beberapa belas negeri bahagian sahaja. Fakta yang tidak harus

⁹Perkara I, Seksyen 0(5) Perlembagaan U.S.A.

dilupakan ialah negeri-negeri bahagian adalah terlalu bimbang bahawa kedaulatannya akan tidak dihormati oleh Pusat, dengan adanya peruntukkan itu negeri-negeri bahagian dapat menganggotai Persekutuan dengan yakin. Ini juga bermakna variasi-variasi tempatan akan dapat dipelihara. Secara tidak langsung ia adalah merupakan suatu pengiktirafan kepada rakyat (pengundi) bahawa wakil wakil yang mereka pilih hanya bertindak di dalam rangka dasar dan susunan yang ditentukan oleh Perlembagaan, dan jika ini dirasakan telah melebihi, maka pengundi sendiri adalah berhak untuk menentukan haluan mana yang harus dituju oleh negara mereka.

Sekarang ini prinsip federalism yang orthodox hanyalah diikuti di Amerika Syarikat, Negerai-negeri Persekutuan yang muncul kemudian tidaklah mengikut aliran Amerika Syarikat sesatus peratus. Malah di India umpamanya jelas kelihatan perusatan kuasa yang berlebihan kepada Kerajaan Pusat dan Pusat pula diberi kuasa untuk mengubah sempadan Negeri-negeri. Walaupun demikian pada amalnya sempadan negeri tiada diubah melainkan jika ada tekanan-tekanan ke atas kerajaan oleh penduduk-penduduk dan setelah mendengar Laporan Suruhanjaya yang dilantik khas. Berbeza dengan lain-lain federalism, warganegara India hanyalah warganegara Republik Kesatuan India¹⁰ dan tidak menjadi warganegara mana-mana satu negeri bahagian

¹⁰ M.P. Jains Indian Constitutional Law, halaman 11.

di India e.g. Kerala atau Tamil Nadu.

Disamping penyelewangan-penyelewangan yang jelas dari prinsip-prinsip federalism yang orthodox namun Professor M.P. Jain masih menerimanya sebagai 'Co-operative Federalism. Alexandrowicz¹¹ berpendapat bahwa India ialah suatu Persekutuan, sementara Dr. Ambedkar¹² pula menyatakan bahwa dalam keadaan normal, Perlembagaan India adalah dirangka supaya berjalan seperti Sistem Persekutuan.

¹¹ Ibid., halaman 12 notakaki 2.

¹² Ibid., halaman 11 notakaki 1.