

BAB II

FEDER LISH DI MALAYSIA

Perluah disentuh secara sepintas lala tentang Federalism di Malaysia. Pada 1895, Negeri Sembilan, Pahang, Perak dan Selangor telah menganggotai suatu bentuk Persekutuan yang dipanggil Negeri-negeri Malaya Bersekutu. Perjanjian untuk mengujudkan Persekutuan itu tiada membalagikan kuasa dengan nyatanya antara negeri-negeri dan Persekutuan. Malau bagaimanapun kemajuan yang pesat di bawah sistem itu menyebabkan kuasa lebih banyak dibelet oleh Pusat. Pada 1909, Majlis Persekutuan (Federal Council) telah ditubuhkan. Dalam tahun-tahun yang berikutnya kedudukan telah berubah. Majlis-majlis Negeri telah diperkukuhkan dan diberi kuasa-kuasa perundangan dan pentadbiran yang da ulunya dipegang oleh Ketua Setiausaha sebagai ketua pegawai pemerintah Persekutuan: Jawatan Ketua Setiausaha telah dihapuskan dan digantikan dengan Setiausaha Persekutuan, dan kawalan ke atas jabatan-jabatan utama secara berperingkat-peringkat dipindahkan kepada negeri-negeri. Malau bagaimanapun dasar-dasar an dan juga kewangan masih dipegang oleh Kerajaan Persekutuan dan Pesuruhannya Tinggi masih mengokalkan kuasa memberikan nasihat melalui Residen.

Pulau Pinang dan Melaka adalah Negeri-negeri Selat yang

mempunyai sebuah kerajaan model Inggeris iaitu seorang Gabenor, Majlis Kerja Kerajaan dan Majlis Undangan.

Kedah, Perlis, Kelantan dan Terengganu adalah Negeri-negeri Melayu yang Tidak Berserikat. Mereka masuk di bawah naungan Inggeris pada 1909. Johor pula masuk naungan Inggeris pada 1914.

Pada tahun 1946, sesudah zaman pendudukan Jepun, Negara Kesatuan Melayu telah ditubuhkan. Untuk pertama kalinya Pulau Pinang dan Melaka telah dijadikan ahli bersama-sama dengan negeri-negeri Melayu yang lain.

Perintah dalam Majlis yang menubuhkan Kesatuan Melayu adalah berkuatkuasa dari 1946 - 1948, tetapi ia tiada pernah dilaksanakan sepenuhnya. Rasa tidak puas hati yang menyeluruh terhadap pembentukan Negara Kesatuan Melayu menyebabkan Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu tahun 1948 antara Raja-raja Melayu dan Mahkota Inggeris dan juga antara negeri-negeri dan Mahkota Inggeris ditandatangani. Dengan perjanjian-perjanjian yang tersebut itulah Persekutuan Tanah Melayu pada 1948.

Pada intinya Perjanjian Persekutuan adalah suatu tolak ansur antara tuntutan-tuntutan orang-orang Melayu dan keperluan untuk centralisasi. Di bawah perjanjian yang tersebut, British mengkalkkan kawalan ke atas pertahanan dan urusan luar negeri Persekutuan, dan

Raja-raja kekal dengan kemuliaan, kuasa-kuasa dan bidangkuasa-bidangkuasa yang dimiliki sebelum 1941. Sebuah kerajaan Persekutuan diwujudkan mengandungi seorang Perutusan Tinggi, Majlis Kerja Kerajaan dan Dewan Undangan Persekutuan.

Sesudah ini perkembangan Perlembagaan yang pesat membawa kepada bertolaknya suatu perwakilan (delegasi) ke London. Akhirnya dipersetujui untuk melantik sebuah Suruhanjaya Perlembagaan yang diketuai oleh Lord Reid sebagai pengerusi. Suruhanjaya ini diberi lima perkara rujukan dalam tugasnya, iaitu:

1. Pembentukan sebuah kerajaan pusat yang kuat dengan negeri-negeri menikmati taraf autonomy, cara-cara pemberian agahati antara Kerajaan Pusat dan Kerajaan-kerajaan Negeri mengenai kosong yang akan ditertukan dalam Perlembagaan.
2. Pengawasan kedudukan dan kemuliaan Raja-raja Melayu
3. Perlantikan seorang Yang Di Pertuan Besar (Agung) Berperlembagaan yang dipilih antara Raja-raja Melayu.
4. Kebangsaan yang sama untuk seluruh Persekutuan.
5. Pengawasan kedudukan khas orang Melayu dan kepentingan-kepentingan sah lain-lain kaum.

Laporan Suruhanjaya itu telah diterbitkan dalam bulan Februari 1957. Dalam bulan Mei 1957, wakil-wakil Persekutuan dan Pejabat Tanah Jajahan telah mencapai persetujuan atas persoalan-persoalan utama mengenai Perlembagaan yang akan digubal berdasarkan Laporan Suruhanjaya itu. Kemudian diumumkan bahawa Perlembagaan baru akan berkuatkuasa pada 31hb Ogos 1957. Pada Pertengahan Ogos 1957, perjanjian antara Tanah Melayu dan Britain telah ditandatangani dan Tanah Melayu Merdeka pada 31hb Ogos 1957.

Pembentukan Malaysia pada 16hb September 1963 menyebabkan kandungan Perlembagaan 1957 diubah dan ditambah sedikit, walau bagaimanapun kandungannya pada intinya adalah masih mengekalkan Perlembagaan 1957.

Perkembangan sejarah Perlembagaan Malaysia secara ringkas dirasakan memadai disini, ini hanya sekadar untuk kita mengetahui sejarah latarbelakangnya sahaja. Lebih perlu dilihat disini ialah sanada perlembagaan yang digubal pada asalnya oleh antaranya seorang pakar Perlembagaan iaitu Sir Iver Jennings itu menembi kehendak prinsip-prinsip Persekutuan seperti yang ditulis dalam bab yang lain.

Sekarang biarlah dilihat kedudukan federalism di Malaysia.

Adalah jelas iaitu tiap-tiap Kerajaan senda Pusat atau Negeri adalah bertindak secara langsung di Malaysia. Oleh itu dalam kes cari umpamanya, alat-alat Kerajaan Pusatlah yang akan menangkap sipencuri dan mengadilinya. Tetapi untuk kes khaliwat atau sina maka mereka yang terlibat akan ditangkap polis (kerupa Kerajaan Negeri tiada mempunyai Pasukan Polis), ia akan dibicarakan di Mahkamah Syariah oleh Kadi atau Kadi Besar, iaitu Pegawai Kerajaan Negeri. Walaupun demikian jika ia (dituduh) tiada dapat membayar denda yang dikenakan oleh Mahkamah Syariah ia bolehlah dipenjarakan di Penjara Tuda (iaitu perkara Pusat - di bawah Kementerian Dalam Negeri). Keadaan seperti ini mungkin berbeza di India dimana Kerajaan Pusat bergantung kepada Kerajaan Negeri untuk melaksanakan undang-undang yang dibuat oleh Parlimen India. Keadaan ini terjadi kerana alat-alat untuk menguatkuasakan undang-undang (Law Enforcement Machinery) adalah terletak pada Kerajaan Negeri.

Pembahagian kuasa pula adalah diperuntukkan oleh Bahagian VI, Perkara 73 dan 74 dan dijelaskan lagi oleh Jadual ke IX Senarai Satu, Dua dan Tiga. Perkara 73 menyebutkan kuasa perundanganyang dipunyai oleh Parlimen dan Dewan-dewan Undangan Negeri (di Sarawak dipanggil Council Negeri) secara an. Parlimen boleh membuat undang-undang untuk meliputi seluruh negara ataupun mana-mana bahagian negara dan undang-undang yang

dibuat boleh berkuatkuasa di dalam dan juga diluar Persekutuan. Dewan-dewan Undangan Negeri boleh membuat undang-undang untuk meliputi kesemua bahagian Negeri atau sebahagiannya sahaja. Pencabulan Pusat untuk membuat undang-undang mengenai perkara-perkara yang di dalam bidangkuasa Negeri adalah dengan jelasnya dikuni dalam perkataan 'mana-mana bahagian Persekutuan' (any part of the Federation).¹ Kuasa ini walaupun bagaimanapun telah diubahsuai dalam Perkara-perkara 74, 75, 76A dan 77.

Perkara 74 membahagikan secara am kuasa perundangan Parlimen dan Dewan Undangan Negeri. Maksud Perkara 74 dijelaskan lagi oleh Senarai Satu (untuk Parlimen) dan Senarai Dua (untuk Dewan Undangan Negeri). Senarai Ketiga membenarkan mana-mana satu sahaja Parlimen atau Dewan Undangan Negeri untuk membuat undang-undang. Pembahagian yang tersebut di atas tidaklah pula melomahkan mana-mana kuasa yang mengenai, Parlimen boleh membuat undang-undang.²

Di Amerika Syarikat, Kongress mempunyai kuasa membuat

¹Perlembagaan Persekutuan, Perkara 73(a).

²Sheridan: Federation of Malaya Constitution, Nota 1 untuk Perkara 74 e.g., Perkara 2 i.e. untuk menambatkan keanggotaan negeri dalam Malaysia. Lihat judgment (penghakiman dalam kes Kerajaan Kelantan v. Kerajaan Malaysia [1963] M.L.J. 355 H.C.

undang-undang mengenai perkara-perkara yang disebutkan dalam Perkara 1, Sekyen 8 dan juga perkara-perkara lain yang Kongress berkuasa membuat undang-undang di bawah lain-lain peruntukkan Perlembagaan. Perkara 1, Sekyen 8, Sekyen kecil 18 pula memberi kuasa kepada Kongress untuk membuat undang-undang yang menyalak dan menasabah untuk tujuan melaksanakan kuasa-kuasa yang telah disebut sebelumnya (i.e. dari Sekyen kecil 1 hingga 17) dan juga untuk melaksanakan lain-lain kuasa yang ada pada Kerajaan Amerika Syarikat atau sebarang jabatan atau pegawai. Peruntukkan seperti Sekyen kecil 18 itu menyebabkan perbezaan pendapat antara golongan yang menafsirkan Perlembagaan secara luas yang diketuai oleh Makin-Iskin Besar Marshall dan Stone dan golongan yang menafsirkannya secara lebih sempit lagi yang diketuai oleh Makin-Iskin Besar May dan Taft.

Di Canada, Perlembagaannya memperuntukkan senarai peruntukkan yang berasingan untuk negara-negara bahagian. Dalam perundangan kuasa-kuasa baik adalah terletak pada Kerajaan Pusat dan tidak pada Kerajaan-bahagian Negeri. Di Australia, seperti juga di Malaya dan India diperuntukkan senarai urusan dimana kedua-dua Pusat dan Negeri boleh membuat undang-undang.

Selain dari perkara-perkara yang di dalam bingkaiannya Pusat, Parliam boleh juga membuat undang-undang untuk perkara-

perikara yang di dalam negeri Negeri, iaitu dalam keadaan yang berikut:

- a) Untuk memaksa supaya sesebuah Negeri mematuhi peruntukkan Perlembagaan, samada Pusat atau Perlembagaan Negeri.³ Tetapi ini mestilah jelas bahawa sesebuah negeri itu pada kebinaannya telah tidak mematuhi Perlembagaan. Satu contoh yang jelas disini ialah bila Terengganu tinda mengadakan mesyuarat Dewan Negeri dan Ahli Majlis Kerja Kerajaan.
- b) Untuk melaksanakan perjanjian antara Kerajaan Pusat dan Kerajaan Asing.⁴ Contoh yang mudah disini ialah kalau umpamanya Kerajaan telah membuat janji untuk mengeksploit telor penyus koluar negeri (kateleh Jepun), maka untuk memastikan bahawa penyus ini bertelur ditempat biasa dan tanpa gangguan dari anasir-anasir yang tidak dikehendaki maka Parlimen bolehlah membuat

³Perikara 71(3). Lihat juga Straits Times 20hb September 1961
Kenyataan akhbar Tengku A. Rahman. Perkara ini akan dibincangkan dengan lanjut pada bab yang berkaitan nanti.

⁴Perikara 76(1)(a).

undang-undang untuk menempatkan polis atau tentera menyalut tempat penyu bertelur. Selanjutnya boleh pula undang-undang itu memperuntukkan bahawa meroka yang mahu mengutip/penyu bukan sahaja mesti mendapat permit atau lesen dari Kerajaan Terengganu, tetapi juga dari Pegawai Pemerintah Tentera atau polis yang ditempatkan disitu.

- e) Untuk menyamakan undang-undang antara negeri-negeri,⁵ masalah yang timbul disini paling ketara hari ini ialah umpamanya seorang lelaki Islam yang telah beristeri di negeri Selangor mahu beristeri lagi, tetapi tanpa izin isterinya ia tiada boleh bernikah lagi di Selangor, sebaliknya ia boleh berbuat demikian (katakanlah) di Sabah, maka untuk memastikan bahawa undang-undang Pentadbiran Islam Selangor dapat berkuatkuasa, kenalah undang-undang yang sama dibuat di Sabah. Kesukaran timbul disini kerana sekurang-kurangnya mesti ada dua negeri yang sanggup menerima undang-

⁵Perkara 76(1)(b).

undang yang dibuat oleh Parlimen, kalau tidak ia hanya jadi undang-undang di atas kertas sahaja (paper legislation).

- d) Jika diminta oleh negeri.⁶ Pernah tersiar di-akhbar bahawa Ketua Menteri Malaka, Haji Abdul Ghani Ali meminta Dewan Negara supaya mengubal undang-undang Pentadbiran Agama Islam yang baru. Jadi dalam keadaan seperti inilah baharu Parlimen boleh membuat undang-undang mengenai perkara yang di dalam senarai negeri.

Tetapi untuk kedua-dua (c) dan (d) di atas, ia mestilah diterima dan diluluskan oleh Dewan Undangan Negeri yang berkenaan, selanjutnya undang-undang seperti itu hendaklah dianggap undang-undang Negeri dan ini bermakna ia boleh dipinda atau dimansuhkan oleh Dewan Undangan Negeri.⁷

- e) Untuk memastikan undang-undang yang sama diseluruh Persekutuan,⁸ Kanan Tanah Negara⁹ adalah undang-

⁶Perkara 76(1)(c).

⁷Perkara 76(3).

⁸Perkara 76(4).

⁹Akta No. 56 Tahun 1965.

undang yang dibuat di bawah tujuan ini. Suatu undang-undang lagi ialah Akta Tanah (Kawasan-kawasan Penempatan Beramai-ramai) atau Land (Group Settlement Areas) Act.¹⁰ Tetapi dalam Akta itu undang-undang tiada dapat dikuatkuasakan melainkan Raja Dalam Majlis (Ruler-in-Council) mengisytiharkan suatu kawasan itu sebagai kawasan yang diliputi oleh Akta itu, jika tidak Akta itu hanya merupakan Undang-undang Di atas Kertas sahaja e.g. seperti yang berlaku di Kelantan.

- f) Untuk rancangan pembangunan negara,¹¹ jika Yang Di Pertuan Agung berpuashati bahawa rancangan pembangunan patut dilaksanakan maka Baginda bolehlah mengisytiharkan suatu kawasan itu sebagai kawasan pembangunan, sesudah ini dibuat Parlimen adalah berkuasa untuk melaksanakan rancangan pembangunan, walaupun sebarang perkara yang berkaitan dengan rancangan itu adalah per-

¹⁰ Akta No. 13 Tahun 1960.

¹¹ Perkara 92(1).

kara-perkara yang tanpa Perkara (Article) ini hanya Dewan Undangan Negeri yang boleh membuat undang-undang. Contoh untuk peruntukan ini barangkali ialah Akta Lembaga Kemajuan Pertanian Mambau,¹² Lembaga Kemajuan Pertanian Muda,¹³ dan sebagainya. Undang-undang yang dibuat untuk pembangunan adalah boleh dipinda atau dimansuhkan oleh Parlimen.¹⁴

- e) Untuk menentang kegiatan subersif.¹⁵ Sekalipun mungkin jika tiada dengan tujuan untuk menentang subersif undang-undang itu diluar bidangkuasa Parlimen, tetapi untuk tujuan menentang subersif, Parlimen adalah diberikuasa untuk membuat undang-undang.
- h) Semasa dharurat.¹⁶ Parlimen boleh membuat undang-undang mengenai perkara-perkara yang tiada dalam

¹²Akta 69 Tahun 1972.

¹³Akta 70 Tahun 1972.

¹⁴Perkara 92(7).

¹⁵Perkara 149(1).

¹⁶Perkara 150(5).

bidang kuasanya. Sekarang-larangnya peruntukkan ini telah digunakan sekali oleh Parlimen Malaysia dalam tahun 1966.¹⁷

Seperiti diperuntukkan oleh Perkara-perkara 93, 94 dan 95 kuasa executive Kerajaan Pusat adalah meliputi penyiasatan, kajian dan juga perangkaan untuk perkara-perkara yang di bawah bidang kuasa Kerajaan Negeri. Ini berakna, walaupun Negeri adalah bebas menjalankan kegiatannya, tetapi kegiatan itu boleh disiasat dan disolidik oleh Kerajaan Pusat. Kerajaan Pusat boleh membant penyiasatan ke atas kegiatan Kerajaan Negeri selama perkara itu bukanlah dalam kuasa perundangan negeri yang eksklusif e.g. mengenai Ugama Islam dan Adat Istiadat Melayu.

Tidaklah syak lagi bahawa Malaysia mempunyai sebuah Perlembagaan bertulis tetapi amnda pindaan ke atasnya menoriukan acara yang khas adalah sukar untuk diakui. Ada tiadapun kalam mahu dikatakan bahawa Perlembagaan Malaysia mempunyai aturan yang khas untuk memindanya ialah mengenai kehormatan dan kemuliaan Raja-raja Melayu,¹⁸ keutamaan Raja-raja dan Gabenor,¹⁹ jaminan

¹⁷Emergency (Federal Constitution and Constitution of Sarawak) Act 68/66.

¹⁸Perkara 38.

¹⁹Perkara 70.

Perselutuan ke atas hak Raja-raja untuk menaiki takhta dan untuk menikrati dan menjalankan hak-hak Perlembagaan dan keartaman atas sifatnya sebagai seorang raja²⁰ dan akhir sekali mengenai hak istimewa orang Melayu dan kepentingan sah lain-lain kaum.²¹

Dalam perkara-perkara tersebut di atas persetujuan Majlis Raja-raja adalah dikehendaki terlebih dahulu sebelum sesuatu pindaan mengendainya dibuat. Tetapi timbul pula soalan disini iaitu sesuai dengan amalan Raja yang berperlembagaan bukankah Raja nanti pada akhirnya kena mengikut nasihat yang diberikan oleh Menteri Besar? Jika suatu Pertubuhan Siasah dapat menguasai suara dua pertiga di Parlimen dan dapat menguasai semua ketiga-tiga belas negeri di Malaysia dan Pertubuhan Siasah itu terlalu ghairah untuk meninda perkara-perkara yang tersebut di atas maka amatlah mudah peruntukkan-peruntukkan itu dipinda dengan cara tiap-tiap seorang Menteri Besar memberikan nasihat kepada tiap-tiap seorang Raja supaya mempersetujui pindaan itu. Dapatkah seorang Raja itu enggan untuk mempersetujui pindaan Perlembagaan, sedangkan Perlembagaan menajibkan Baginda untuk mengikut nasihat Menteri Besar atau Majlis Kerja Kerajaan,²² umpamanya pindaan mengenai Perkara 153 Perlembagaan.

²⁰Perkara 71(1).

²¹Perkara 153.

²²Jadual VIII, (Perkara 71), Bahagian Satu, Butiran 1, bandingkan Butiran 2(c).

[Malayun demikian Baginda-baginda Sultan bolehlah bertindak mengilang budibicara sendiri dalam perkara-perkara yang diperuntukkan oleh Perkara 38 Fasal-fasal (2), (4) dan (6)]

Mengenai Perkara 153 mungkin dapat ditafsirkan bahawa bukan sahaja persetujuan Majlis Raja-raja perlis tetapi juga tanpa persetujuan Majlis tersebut maka pindaan ke atasnya tiada dapat dibuat. Untuk menafsirkan bahawa pihak Pemerintah Persekutuan hanya wajib meminta fikiran tetapi tiada wajib mengikut atau menentuhi fikiran yang mungkin diberi adalah bermakna mengenyahkan alasan sebenar mengapa peruntukkan itu dibuat. Penafsiran secara literal disini akan menggoncangkan asas persetujuan untuk pengubahan Perlembagaan yang kita punyai hari ini. Hakikat ini tentunya tidak akan diketopikan begitu sahaja oleh Mahkamah.

Dapat dirumuskan disini iaitu walaupun untuk peruntukkan-peruntukkan yang dipanggil "entrenched" pindaan ke atasnya adalah tidak sukar dibuat, biar pun mungkin pada amalnya (hingga hari ini) ia tiada akan dibuat. Aturan atau secara khas disini tidak bermakna ia tiada dapat dilaksanakan pada amalnya, tidak seperti keadaan yang wujud di Australia yang mana pindaan menhantaki pungan suara terlebih dahulu.

Patut disebut disini ialah mengenai perkara-perkara yang menyentuh kepentingan negeri sepatutnya ada persamaan pendapat antara Parlimen dan Dewan Undangan Negeri bahawa sesuatu peruntukkan yang menyentuh kepentingan negeri itu dapat dipinda. Kalau Parlimen sahaja bersetuju dan persetujuan Dewan Undangan Negeri tiada perlu, ini bermakna Federalism telah kehilangan cirinya yang mustahak dan lebih patut jika dipanggil unitary state - negara kesatuan. Konyataan di atas dapat dijelaskan dengan kes Kerajaan Malaysia v. Kerajaan Kelantan.²³ Pindaan yang dibuat oleh Parlimen ke atas takrif perkataan "meminjam" ternyata telah melumpuhkan punca kewangan Negeri Kelantan. Kalau dalam keadaan biasa Parlimen tiada boleh mendinda Perlembagaan, maka cara yang mudah ialah dengan mengisytiharkan dharurat,²⁴ dan Perlembagaan Negeri boleh dipinda.²⁵

Unsur yang paling penting disini ialah rakyat, kerana rakyatlah yang menentukan apakah arti Siasesh akan terus berkuasa atau tidak. Dalam kes di atas amat susah untuk dinyatakan

²³[1968] 1 M.L.J. 129, juga Pindaan Perlembagaan Akta A31.

²⁴Perisytiharan Dharurat pada 14hb September 1966, P.U. 339A - Warta Kerajaan Seri Paksi Baginda.

²⁵Akta No. 68 Tahun 1966, Stephen Kalong Nin kan v. Kerajaan Malaysia [1968] 2 M.L.J. 238 P.C.

berada kekalahan teruk Perikatan pada 1969 di Negri-negeri
Selangor, Perak dan Pulau Pinang menunjukkan kemarahan rakyat
ke atas Perikatan yang telah mengunakan kuasa yang ada padanya
untuk menentehi solersnya ataupun kerana sebab-sebab lain.

Profesor Ahmad Ibrahim²⁶ pernah menyatakan bahawa
seorang peguam dari Amerika Syarikat mungkin tiada mahu mengimni
bahawa Malaysia ialah sebuah negara Persekutuan, beliau mabasikan
alasan kerana Pusat terlampau banyak diserahkan kuasa sedangkan
negori-nogori nampaknya bergantung di atas belas ihsan Kerajaan
Pusat. Sabah dan Sarawak di Malaysia mungkin mearunyai kedahatan
yang lebih baik kerana ia mempunyai kuasa yang lebih sedikit.²⁷
Mempunyai kewangan pula Sabah dan Sarawak juga lebih beruntung
kerana kebua-daunya dapat Perbantuan Khas²⁸ dan juga banyak hasil
yang diserahkan kepada mereka.²⁹

²⁶Jurnal IX, Bahagian 2A dan 3A.

²⁷Walaupun beliau pernah mengimni, Perjanjian Sistem Undang-undang di Malaysia, Sesi 1973/74.

²⁸Jurnal X, Bahagian IV.

²⁹Jurnal X, Bahagian V.