

BAB 2

PERLEMBAGAAN SEBAGAI UNDANG-UNDANG UTAMA NEGARA: PERANAN KERAJAAN DAN RAKYAT²

Fariza Romli

PENGENALAN

Sebagai rakyat Malaysia, kita perlu mengetahui tentang sistem pentadbiran serta undang-undang di Malaysia. Pengetahuan ini pada dasarnya dapat kita perolehi dalam perlembagaan sesebuah negara. Ini kerana asas dan hala tuju kepada pembentukan sesebuah negara adalah terletak kepada perlembagaan negara itu sendiri. Artikel ini akan membincangkan daripada awal mengenai maksud atau definisi perlembagaan supaya kita lebih mudah memahami dan menghayati di mana kedudukan perlembagaan di dalam sesebuah negara. Seterusnya artikel ini akan menyentuh mengenai ciri-ciri Perlembagaan Persekutuan Malaysia yang unik serta apakah peranan yang sepatutnya dimainkan oleh kerajaan serta rakyat di dalam sesebuah negara yang berdaulat. Sesebuah negara memerlukan kerajaan yang akan menerajui negara terbabit, manakala kerajaan pula tidak akan bermakna serta lengkap tanpa adanya perlembagaan yang membolehkan mereka menjalankan fungsi serta peranan mereka dengan berkesan. Pentingnya perlembagaan kerana ia juga boleh mengawal dan memantau tindakan kerajaan dan rakyat dalam kehidupan politik sesebuah negara.

² Artikel ini ditranskrip, disunting dan dengan penambahbaikan dari pembentangan kertas kerja dalam Seminar Perlembagaan: Kepekaan Perlembagaan pada 16 Disember 2009 bertempat di EDC UUM.

APAKAH ITU PERLEMBAGAAN?

Terdapat pelbagai pendapat yang menjelaskan mengenai takrifan perlembagaan. Antaranya mengikut kamus undang-undang Oxford, perlembagaan adalah peraturan-peraturan dan amalan yang menentukan corak dan fungsi organ-organ kerajaan dalam sesebuah negara. Ia menggariskan tentang hubungan rakyat dan negara di mana dalam hal ini sesetengah kebebasan individu akan disekat untuk menjamin keharmonian hubungan sesama individu dan negara.

Manakala Hakim Tun Suffian Hashim memberi definisi perlembagaan sebagai undang-undang tertinggi yang menjadi asas kepada sistem kerajaan dan sistem undang-undang. Definisi ini secara tidak langsung telah mengakui perlembagaan sebagai undang-undang tertinggi negara.

Seterusnya menurut Wade dan Bradley, terdapat dua tafsiran mengenai perlembagaan iaitu perlembagaan adalah satu dokumen yang mempunyai kesucian undang-undang yang menurunkan rangka dan fungsi utama badan-badan kerajaan di dalam sesebuah negara dan mengisytiharkan prinsip yang harus diikuti oleh badan tersebut. Takrifan kedua bermaksud perlembagaan adalah keseluruhan sistem kerajaan sesebuah negara, koleksi peraturan yang mewujudkan dan menyelaraskan atau memerintah kerajaan.

Menurut Tun Salleh Abas pula, perlembagaan adalah suatu suratan atau surat cara yang mengandungi semua undang-undang tertinggi yang difikirkan mustahak bagi menubuhkan sebuah negara yang moden. Seterusnya Abdullah Sanusi menyatakan perlembagaan ialah buku yang mengandungi undang-undang agung negara, dalam perlembagaan ada dinyatakan keunggulan politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan sesebuah negara. Ia berhasrat mengendalikan pentadbiran kerajaan dengan licin dan saksama.

Berdasarkan pelbagai takrifan yang diberikan di atas, dapat disimpulkan bahawa perlembagaan menjadi kerangka asas atau undang-undang utama sama ada secara bertulis atau tidak bertulis yang membentuk dan menjadi teras panduan pemerintahan sesebuah negara. Perlembagaan adalah undang-undang tertinggi dan menjadi asas serta sumber utama bagi menggubal semua undang-undang lain

di dalam negara. Ia juga menjadi rujukan tentang aspirasi dan pelan induk pemerintahan negara di samping mengawal kerajaan dan rakyat dalam mempertahankan kewujudan dan kesinambungan negara.

“... perlembagaan menjadi kerangka asas atau undang-undang utama sama ada secara bertulis atau tidak bertulis yang membentuk dan menjadi teras panduan pemerintahan sesebuah negara.”

CIRI-CIRI PERLEMBAGAAN MALAYSIA

Perlembagaan Persekutuan 1957 yang mengandungi 183 perkara adalah undang-undang tertinggi di Malaysia yang berasaskan kepada Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948. Malaysia dikatakan mengamalkan ‘Ketertinggian Perlembagaan’ atau *‘The Supremacy of the Constitution’* berbeza dengan England, yang lebih memberi keutamaan kepada Parlimennya.

Sebagai undang-undang utama dalam Malaysia, Perlembagaan Persekutuan mengandungi pelbagai peruntukan, antaranya peruntukan mengenai badan perundangan seperti Parlimen, badan eksekutif seperti jemaah menteri serta badan kehakiman mengenai mahkamah-mahkamah di Malaysia. Ia juga mengandungi peruntukan mengenai hak asasi rakyat, kewarganegaraan, agama, bahasa dan lain-lain lagi.

Sebagai contoh dalam perkara 74 Perlembagaan Persekutuan menyatakan mengenai pembahagian kuasa untuk membuat undang-undang, sebagai sebuah negara Persekutuan, perlembagaan membahagikan kuasa untuk membuat undang-undang kepada Kerajaan Persekutuan dan kerajaan negeri. Kuasa Kerajaan Persekutuan untuk membuat undang-undang Persekutuan dan memerintah ditetapkan oleh Senarai 1 dan Senarai 3 jadual ke sembilan Perlembagaan, manakala kuasa kerajaan negeri termaktub dalam Senarai 2 dan Senarai 3 jadual ke sembilan Perlembagaan. Senarai 3 adalah senarai bersama antara Kerajaan Persekutuan dan kerajaan negeri.

Perlembagaan yang wujud pada hari ini adalah hasil daripada berakhirnya penjajahan British di Tanah Melayu. Penggubalan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu merupakan langkah pertama ke arah pembentukan kerajaan sendiri setelah British

bersetuju memberikan kemerdekaan pada tahun 1957. Perlembagaan kita dikatakan unik dan tersendiri kerana kita mengekalkan ciri-ciri tradisional yang amat penting dan telah sebatu serta menjadi amalan sejak sekian lama terutamanya dalam kalangan masyarakat Melayu sebelum kedatangan Inggeris lagi seperti Kesultanan Melayu, Agama Islam, Bahasa Melayu dan keistimewaan Melayu. Ia telah dimaktubkan sebagai sebahagian daripada Perlembagaan kerana kepentingannya kepada masyarakat negara ini. Ia juga adalah sensitif dan tidak boleh dipersoalkan oleh sesiapa.

Perkara ini diakui oleh ahli-ahli dalam suruhanjaya perlembagaan pada Mac 1956 yang ditugaskan untuk merangka dan meneliti Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu yang diketuai oleh Lord Reid sebagai pengerusi. Kemudian, lahirlah Memorandum Perlembagaan yang berasaskan pakatan murni iaitu satu konsensus kontrak sosial atau persetujuan secara bertolak ansur untuk kepentingan bersama serta menghormati hak-hak orang lain yang terdapat di dalam Perlembagaan Persekutuan sekarang seperti Kedudukan Raja-Raja Melayu, kedudukan Agama Islam (Perkara 3), kedudukan Bahasa Melayu (Perkara 152), kedudukan Hak Keistimewaan Melayu (Perkara 153) dan hak kerakyatan sama rata. Ini merupakan fakta sejarah yang perlu difahami dan dihayati bagi menjamin keluhuran perlembagaan serta dihormati oleh semua rakyat di negara ini kerana ia termasuk dalam asas-asas utama sewaktu pembentukan negara menjelang kemerdekaan.

Antara ciri-ciri asas Perlembagaan Malaysia ialah ia merupakan sebuah perlembagaan bertulis. Perlembagaan ini ditulis dalam satu dokumen yang disebut sebagai 'Perlembagaan Persekutuan'. Bertulis di sini bermaksud Perlembagaan Malaysia didokumentasikan dalam satu buku khusus dan mudah untuk diperolehi dan dirujuk oleh sesiapa sahaja. Terdapat juga negara yang tidak menggunakan Perlembagaan bertulis contohnya seperti England dan Israel. Walau bagaimanapun, kebanyakan negara mengamalkan perlembagaan bertulis seperti di negara kita.

Ciri perlembagaan yang kedua adalah Malaysia sebagai sebuah negara Persekutuan. Perlembagaan mengasaskan Malaysia sebagai sebuah negara Persekutuan dalam Perkara 1 (Fasal 1) Perlembagaan Persekutuan. Ini bermaksud Malaysia terbentuk melalui gabungan beberapa buah kerajaan negeri dan sebuah kerajaan pusat. Ciri yang

ketiga pula adalah Raja Berperlembagaan. Mungkin ada yang masih tidak mengetahui maksud Raja Berperlembagaan. Sepertimana yang kita sedia maklum sebelum merdeka dan sebelum negara dijajah, raja-raja mempunyai kuasa yang agak luas. Apabila kita mencapai kemerdekaan kita masih lagi mengekalkan institusi beraja seperti apa yang dijelaskan sebagai elemen tradisi dalam perlembagaan, cuma kuasa raja-raja kini termaktub dalam perlembagaan.

Yang di-Pertuan Agong sebagai pemerintah tertinggi dalam negara tidak menjalankan pemerintahan secara bersendirian. Baginda dan raja-raja di peringkat negeri memerintah dengan nasihat para eksekutif iaitu Perdana Menteri dan kabinetnya serta pihak yang diberikan kuasa di peringkat Persekutuan, manakala Menteri Besar dan Ahli Mesyuarat Negeri serta pihak yang diberi kuasa di peringkat negeri. Dahulu raja tidak boleh didakwa di mahkamah tetapi hanya boleh didakwa atas nama kerajaan Malaysia atas tugas rasmi yang dilakukan. Namun begitu selepas tahun 1993, raja dalam konteks peribadi boleh didakwa di mahkamah khas dan sebelum memulakan tindakan, ada prosedur yang harus dipatuhi.

Ciri yang keempat adalah Sistem Demokrasi Berparlimen bermaksud sistem demokrasi bertunjangkan amalan pilihan raya untuk memilih perwakilan yang diadakan sekali setiap lima tahun. Wakil-wakil ini akan menjadi ahli Dewan Rakyat yang juga merupakan salah satu badan Parlimen sebagai penggubal undang-undang. Kerajaan juga akan dibentuk oleh parti yang menang majoriti dalam pilihan raya. Ciri yang kelima adalah mengenai agama Islam sebagai agama rasmi dan ciri keenam adalah konsep pengasingan kuasa yang bermaksud Malaysia membahagikan kuasa dan tanggungjawab yang berbeza kepada tiga badan utama dalam negara iaitu badan perundangan, badan kehakiman dan badan eksekutif atau pemerintah. Ciri yang terakhir mengenai Perlembagaan Malaysia yang bersesuaian dengan tajuk artikel ini ialah Ketertinggian Perlembagaan.

MAKSUD ‘KETERTINGGIAN PERLEMBAGAAN’

“Undang-undang tertinggi inilah yang menjadi punca kepada semua undang-undang lain, sama ada yang sudah ada atau yang akan digubal.”

Di Malaysia, perlembagaan adalah yang paling tinggi dan utama. 'Tinggi' bermaksud perlembagaan merupakan sumber rujukan utama bagi Parlimen untuk menggubal undang-undang persekutuan atau sebarang undang-undang negeri bagi Dewan Undangan Negeri. Sebarang undang-undang yang digubal sekiranya bertentangan dengan perlembagaan adalah tidak sah. Dalam perkara 4 fasal (1) di sebut Perlembagaan Persekutuan sebagai undang-undang tertinggi negara dan mana-mana undang-undang yang diluluskan selepas Hari Merdeka yang bertentangan dengan perlembagaan adalah batal setakat mana ia bercanggah. Manakala, Perkara 162 merupakan formula yang boleh digunakan sekiranya mahkamah perlu berurusan dengan undang-undang sebelum merdeka.

Undang-undang tertinggi inilah yang menjadi punca kepada semua undang-undang lain, sama ada yang sudah ada atau yang akan digubal. Semua undang-undang lain hendaklah tidak bertentangan dengan perlembagaan kerana jika ia bertentangan akan terbatallah undang-undang itu.

“Dalam perkara 4 fasal (1) di sebut Perlembagaan Persekutuan sebagai undang-undang tertinggi negara dan mana-mana undang-undang yang diluluskan selepas Hari Merdeka yang bertentangan dengan perlembagaan adalah batal setakat mana ia bercanggah.”

Terdapat beberapa kes yang menunjukkan bahawa Perlembagaan Persekutuan adalah undang-undang paling utama di Malaysia, sebagai contoh dalam kes *B Surinder Singh Kanda lwn The Government of The Federation of Malaya* [1962] MLJ 169. Dalam kes ini, Lord Denning membuat kenyataan yang menyebut “*The Federation of Malaya came into on Merdeka Day, that is 31 August 1957. Thenceforward the Constitution was the supreme law of the Federation (Article 4)*”.

Kes seterusnya iaitu *Ah Thian lwn Goverment Of Malaysia* [1976]2 MLJ 112. Dalam kes ini mahkamah menyatakan: “*The doctrine of supremacy of Parliament does not apply in Malaysia. Here we have a written constitution. The power of Parliament and of State Legislature in Malaysia is limited by the Constitution, and they cannot make any law they please.*”

Kes di atas menunjukkan Parlimen tidak utama di Malaysia. Kuasa Parlimen untuk membuat undang-undang termasuklah Dewan Undangan Negeri adalah masih tertakluk kepada perlembagaan yang menjadi rujukan utama.

Seterusnya dalam kes *Loh Kooi Choon lwn Government of Malaysia* [1977] 2 MLJ 187, Hakim Raja Azlan Shah telah menggariskan tiga konsep asas bagi Perlembagaan Persekutuan sebagai undang-undang utama Persekutuan iaitu: *“one of them is that the individual has certain fundamental rights upon which not even the power of the state may encroach. The second is the distribution, of sovereign power between the States and Federation, that the States shall exercise sovereign power in local matters and the nation in matters affecting the country at large. The third is that no single man or body shall exercise complete sovereign power, but that it shall be distributed among the Executive, Legislative and Judicial branches of government, compendiously expressed in modern terms that we are a government of laws, not of men.”*

Kenyataan hakim dalam kes di atas menekankan tiga konsep asas yang patut ada di dalam sesebuah negara yang menjadikan perlembagaan sebagai undang-undang utama negara iaitu pertama mengenai konsep hak asasi rakyat, kedua mengenai pembahagian kuasa antara kerajaan negeri dan persekutuan dan terakhir adalah mengenai konsep pengasingan kuasa dalam negara.

Kebanyakan negara yang mengamalkan ketertinggian perlembagaan hampir semuanya mengamalkan perlembagaan bertulis. Perlembagaan bertulis bermaksud dokumen asas yang mengandungi segala peraturan penting berkaitan dengan negara masing-masing, organ di dalam negara tersebut serta kuasa-kuasa mereka. Masyarakat pula biasanya memandang ia sebagai undang-undang tertinggi kerana ia memperuntukkan kuasa dan pada masa yang sama mampu untuk menghalang penyalahgunaan kuasa tersebut.

Perlembagaan bertulis juga sukar untuk dipinda kerana perlembagaan akan menetapkan sendiri cara bagaimana ia boleh dipinda. Perkara 159 memperuntukkan mengenai prosedur pindaan perlembagaan yang berbeza dengan pindaan undang-undang biasa. Sebagai contoh, dalam Perkara 159 Fasal 3 menetapkan bahawa semua pindaan

terhadap peruntukan perlembagaan memerlukan majoriti tidak kurang 2/3 daripada jumlah keseluruhan ahli dewan. Di samping itu terdapat juga keadaan di mana pindaan yang hendak dibuat mesti mendapat persetujuan majoriti tidak kurang 2/3 ahli serta persetujuan Majlis Raja-Raja seperti dinyatakan dalam Fasal 5.

6

MENGAPA PARLIMEN TIDAK UTAMA DI NEGARA YANG MENGAMALKAN PERLEMBAGAAN BERTULIS

Tugas dan kuasa organ dalam kerajaan ditentukan oleh perlembagaan. Tindakan organ lain termasuk Parlimen boleh diisytiharkan oleh mahkamah sebagai tidak sah kerana bertentangan dengan perlembagaan. Peruntukan di dalam perlembagaan telah jelas menunjukkan bahawa negara tersebut mengamalkan doktrin ketertinggian perlembagaan. Terdapat tiga situasi yang mungkin boleh menggambarkan bahawa Parlimen mengatasi perlembagaan. Pertama melibatkan Perkara 150 Perlembagaan Persekutuan, iaitu perisytiharan darurat jika diisytiharkan maka Perlembagaan Persekutuan akan tergantung pemakaiannya. Seterusnya adalah perkara 159 iaitu peruntukan untuk membenarkan pindaan dibuat dalam perlembagaan. Perlembagaan merupakan undang-undang tertinggi dan mempunyai syarat yang ditetapkan untuk dipinda. Selain itu adalah perkara 149 di mana Parlimen boleh mengadakan undang-undang yang bertentangan dengan hak asasi bagi menangani kuasa-kuasa subversif atau tindakan yang memudaratkan perkhidmatan awam seperti perkara 5,9,10 dan 13.

Walaupun isu-isu di atas seolah-olah menunjukkan Parlimen lebih berkuasa tetapi hakikatnya perlembagaan adalah paling utama. Ini kerana Parlimen sendiri mendapat kuasa untuk menggubal undang-undang daripada perlembagaan. Jika kuasa tidak diberikan, Parlimen tidak boleh membuat undang-undang dengan sesuka hati. Kuasa Parlimen juga adalah terhad dan tertakluk kepada peruntukan perlembagaan. Bagi meminda peruntukan dalam perlembagaan, kuasa tersebut diberikan oleh perlembagaan. Parlimen hanya mempunyai kuasa dalam perkara persekutuan sahaja tetapi tidak bagi undang-undang negeri. Selain itu, mahkamah mempunyai kuasa untuk membatalkan undang-undang persekutuan sekiranya bertentangan dengan Perlembagaan Persekutuan. Perlembagaan

Persekutuan sendiri di bawah Perkara 149 dan 150 membenarkan supaya peruntukan perlembagaan terutamanya mengenai kebebasan asasi boleh dilanggar atas alasan keselamatan negara, ketenteraman awam dan hubungan persahabatan antara negeri-negeri lain.

PERANAN KERAJAAN DAN RAKYAT

Menyedari tentang pentingnya perlembagaan kepada sesebuah negara, jadi apakah peranan kerajaan di sini? Kesan kepada perkara 4 (1) Perlembagaan Persekutuan sebagai undang-undang tertinggi negara, bererti setiap rakyat dan pemerintah termasuk Parlimen adalah tertakluk kepada peruntukan yang terdapat dalam Perlembagaan. Kuasa kerajaan untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawab adalah tertakluk kepada Perlembagaan yang telah menghadkan atau melimitkan kuasa agar tidak berlaku penyelewengan serta salah guna kuasa. Apa-apa tindakan yang dibuat bertentangan dengan perlembagaan boleh dibatalkan dan dicabar di mahkamah, perkara ini perlu benar-benar kita fahami.

Seterusnya, kerajaan perlu menjalankan peranan-peranan mereka dalam kehidupan bernegara menurut prinsip-prinsip yang digariskan oleh perlembagaan ini kerana perlembagaan dapat memberikan legitimasi kepada sesuatu tindakan kerajaan atas nama negara dan dapat mengawal serta mengelak penyalahgunaan kuasa atau melampaui kuasa (*ultra virus*) oleh institusi-institusi kerajaan. Pemerintah harus menyokong prinsip kerajaan berperlembagaan dengan memastikan sesebuah negara diperintah menurut undang-undang dan prinsip-prinsip perlembagaan dan prosedur pemilihan pemerintahan itu selari dengan peraturan dan panduan perlembagaan bagi menjamin kestabilan negara walaupun kerajaan bertukar.

Kerajaan tidak boleh bersifat arbitrari atau sewenang-wenangnya apabila dengan sesuka hati mengubah peraturan dan undang-undang perlembagaan yang menjadi asas penubuhan sesebuah negara untuk disesuaikan dengan kepentingan dan tujuan jangka pendek pemerintahan berkenaan tanpa mengambil kira aspirasi dan kehendak majoriti rakyat. Perlembagaan yang mudah dan sering dipinda bukanlah termasuk dalam ciri-ciri sebuah perlembagaan yang baik. Sekiranya pindaan perlembagaan perlu dilakukan ia harus dibuat tanpa

mengubah rupa bentuk dan semangat asal perlembagaan tersebut dan perlu selaras dengan kehendak majoriti rakyat tanpa menjejaskan hak-hak asasi rakyat yang sepatutnya dipertahankan oleh perlembagaan sebagai undang-undang tertinggi negara. Keperluan untuk meminda perlembagaan haruslah berdasarkan kepada keperluan yang tulen dan bukan disebabkan maksud yang tersirat. Pindaan yang dilakukan secara tergesa-gesa akan menimbulkan tanggapan yang negatif oleh rakyat kerana mempercayai bahawa ia dibuat atas alasan politik dan bukannya secara tulen dan berasaskan keperluan atau pertimbangan yang wajar. Dalam keadaan ini barulah kredibiliti perlembagaan dan kerajaan berpanjangan dan dapat dipertahankan.

Rakyat pula amat perlu memahami perlembagaan, barulah hasrat dan aspirasi negara dapat dihayati. Perlembagaan negara yang wujud sekarang tidak akan bermakna dan boleh dianggap kosong sekiranya tidak terisi dengan mempelajari serta memahami maksud serta aspirasi perlembagaan itu sendiri. Ini termasuklah apa yang dikehendaki oleh penggubal perlembagaan pada peringkat awal penggubalan perlembagaan. Kita perlu mengetahui mengenai perlembagaan kerana ia melibatkan urusan, tugas serta kehidupan seharian kita di dalam negara. Rakyat amat perlu tahu mengenai hak-hak yang mereka miliki seperti yang termaktub dalam perlembagaan kerana hak-hak rakyat adalah terkawal serta terpelihara dan dijamin dalam undang-undang tertinggi negara. Contohnya seperti yang saya sebutkan tadi tentang hak-hak kebebasan asasi iaitu kebebasan diri, hak sama rata, berkumpul dan bersatu, beragama dan lain-lain lagi. Kita juga perlu mengetahui tentang sistem pemerintahan negara, hak kerakyatan, keistimewaan yang di miliki dari segi agama dan bahasa. Adanya perlembagaan bermaksud rakyat dan kerajaan tidak boleh bertindak sesuka hati dan sewenang-wenangnya. Kegagalan rakyat memahami perlembagaan boleh menyebabkan timbulnya bermacam-macam krisis serta tuntutan yang boleh menggugat kestabilan negara sendiri.

KESIMPULAN

Sekiranya kerajaan dan rakyat saling memahami tugas dan tanggungjawab serta peranan masing-masing di dalam negara selaras dengan apa yang termaktub dalam perlembagaan sebagai undang-

undang tertinggi, barulah kestabilan, keadilan dan keharmonian negara akan dicapai. Walaupun perlembagaan telah ada dan walaupun dalamnya mengandungi cara-cara pemerintahan negara dan perlindungan tentang hak-hak rakyat tetapi jika sekiranya semua pihak sama ada rakyat atau kerajaan tidak mematuhi lunas-lunas yang telah ditetapkan perlembagaan dan tidak memahami aspirasi perlembagaan negara, maka sesebuah negara akan hilang kewibawaannya serta akan hilang matlamat serta hala tuju yang ingin dicapai. Justeru perlembagaan sebagai undang-undang tertinggi negara amat penting difahami dan dipatuhi oleh semua lapisan masyarakat, jika berlaku sebaliknya, sesuatu tindakan itu dianggap sebagai tindakan tidak berperlembagaan dan secara tidak langsung perlembagaan itu sendiri tidak akan terserlah sebagai undang-undang tertinggi dan utama di Malaysia.