

**Evolusi Perlembagaan Negeri:
Perbandingan antara *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk*
dan Perlembagaan Persekutuan**

**Shamrahayu A. Aziz
(srahayu@iiium.edu.my)**



Pendahuluan

Secara umumnya Perlembagaan negeri atau Undang-Undang Tubuh Bagi Negeri merupakan asas kepada pembentukan Perlembagaan Persekutuan. Saya menyebut “secara umum” kerana sebahagian besar daripada prinsip-prinsip asas kepada Perlembagaan Persekutuan adalah berasal daripada “ramuan” tempatan yang termaktub dalam Undang-Undang Tubuh Bagi Negeri-Negeri. Negeri Terengganu adalah negeri kedua dalam Malaysia yang mempunyai Undang-Undang Tubuh bagi Negeri bertulisnya yang sendiri. Negeri pertama ialah negeri Johor. Undang-Undang Tubuh Bagi Negeri Terengganu ini dikenali sebagai *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk (Itqan)*. Perkara-perkara yang disebut dalam *Itqan* sepenuhnya berkaitan Perlembagaan atau Undang-Undang Perlembagaan, terutamanya ideologi dan sistem pentadbiran di peringkat tertinggi. Termasuk di bawah rangkuman ini ialah kriteria lantikan dan juga proses lantikan Raja serta Pentadbiran tertinggi serta kuasa baginda. Terkandung di dalamnya juga prinsip perundangan dan pelaksanaan kuasa serta undang-undang. Bagi tujuan perbincangan dalam kertas kerja ia mengambil pendekatan analisis teks *Itqan* dan membuat perbandingan dengan Perlembagaan Persekutuan.

Kertas ini dimulakan dengan ringkasan pengenalan *Itqan* dan seterusnya memfokus kepada beberapa isu utama. Ringkasan ini perlu disebut sepintas lalu bagi tujuan memberikan pengenalan ringkas kepada kepentingan *Itqan*. Isu-isu utama yang dibincangkan termasuklah konsep pengasingan kuasa, ketinggian undang-undang, pelantikan dan pemecatan Menteri, pemakaian prinsip syura, kuasa Raja mengenai Mesyuarat, prinsip keadilan dalam pelaksanaan undang-undang, hubungan antarabangsa, ideologi dan agama negara dan hal berkaitan tafsiran dan pindaan kepada Perlembagaan Persekutuan.

Ringkasan Pengenalan *Itqan* dan Undang-Undang Perlembagaan

Itqan

Itqan adalah Undang-Undang Diri bagi Negeri Terengganu yang diluluskan semasa berkembangnya pengaruh British di Tanah Melayu, terutamanya selepas Perjanjian 1910 iaitu Perjanjian antara Kerajaan Duli Yang Maha Mulia Baginda King dengan Kerajaan Terengganu. *Itqan* ditandatangani pada 11 Zulqaedah 1329 bersamaan dengan 2 November 1911.

Perjanjian 1910 bertujuan menentukan mengenai beberapa perkara berkenaan hubungan Baginda Raja di Great Britain dengan Kerajaan Terengganu. Dalam permulaan Perjanjian 1910 itu, disebut dengan jelas bahawa negeri Terengganu ialah sebuah negeri Melayu Islam berpemerintahan sendiri. Dengan

kata lain, pengiktirafan British diberikan kepada Kerajaan Terengganu bahawa Terengganu mempunyai sifat tersendiri, iaitu berbangsa Melayu, beragama Islam dan berdaulat.

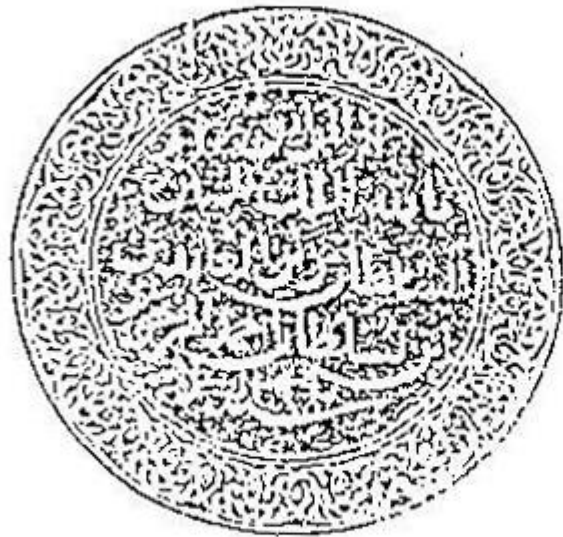
Namun begitu Perjanjian 1910 ini, di samping menjanjikan perlindungan British kepada Kerajaan dan Negeri Terengganu daripada serangan musuh asing (Perkara III Perjanjian 1910) Perjanjian 1910 itu juga membenarkan petempatan seorang Pegawai British di Terengganu yang tugasnya seumpama Pegawai Konsul (Perkara II Perjanjian 1910). Raja Terengganu juga tiada kebebasan untuk berhubung dengan kerajaan atau pihak asing tanpa pengetahuan dan keizinan British (Perkara IV Perjanjian 1910). *Itqan* menyebut mengenai persetiaan Kerajaan dan Negeri Terengganu berkaitan Perjanjian 1910 ini (Fasal 48 *Itqan*)

Atas hasrat menjaga kedaulatan Kerajaan dan Negeri Terengganu Duli Yang Maha Mulia Baginda Sultan Zainal Abidin, pemilik dan pentadbir Kerajaan dan Negeri Terengganu keseluruhannya mengambil inisiatif menggubal *Itqan* bagi kelangsungan kedaulatan serta pemerintahan Melayu Islam Beraja di Negeri Terengganu.

Kesemua perkara ini disebut dan dimaktubkan dengan rapi. *Itqan* seumpama perjanjian antara DYMM Raja Terengganu itu dengan rakyatnya dan pentadbir negeri. *Itqan* juga umpama peringatan kepada keseluruhan isi Negeri Terengganu, rajanya, pemerintahnya, pentadbirnya dan juga rakyatnya bahawa beberapa prinsip perlu dikekalkan dan diperkasa untuk kekal menjadikan Negeri Terengganu sebagai negeri yang berdaulat dan berkuasa.

Itqan juga boleh diumpamakan sebagai penegasan tentang sistem yang pada masa itu sedang diamalkan di Negeri Terengganu serta perlu dikekalkan. Walaupun pindaan dan tafsiran dibenarkan ke atas *Itqan* pindaan dan tafsiran tersebut perlu dilaksanakan dengan mengekalkan prinsip asas dan mendasar yang dinyatakan dalam *Itqan* (Fasal 53).

Dalam bahagian pembukaan dinyatakan tujuan *Itqan*, iaitu bagi membentuk undang-undang yang akan kekal dan tidak boleh diubah bagi diri negeri Terengganu dan menjadi undang-undang yang akan membahagiakan segala isi negeri Terengganu. Mereka yang enggan menerima *Itqan* dianggap sebagai menderhaka.



مكتبة

انتقال الملوك بتعجيل السلوك

بها من ابنه سوات اونداغ ٢ باكي ديري كراخان ترغكانو

ثمنول المتوسل بتيد المرسلين الواثق بالله القوي المنين

السلطان زين العابدين - بمكتبتك

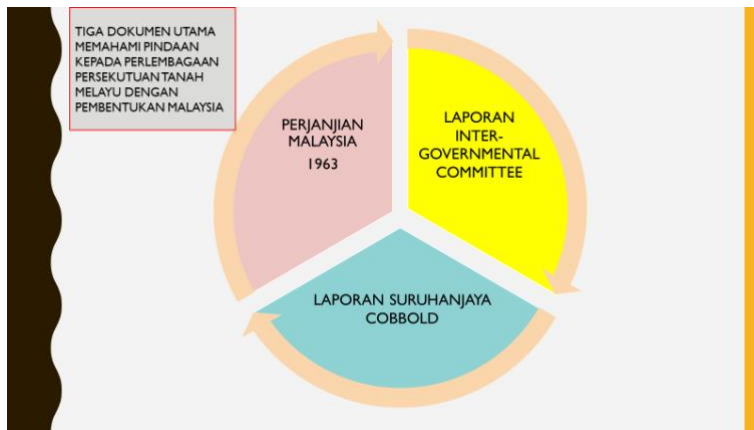
Perlembagaan Persekutuan

Perlembagaan, secara umum, sebagaimana pemahaman kini ini ialah dokumen yang mengandungi perturan yang menyediakan garis panduan kepada pemilihan atau pelantikan barisan kepimpinan serta tugas, peranan dan kuasa-kuasa kerajaan dan tugas-tugas dan hak-hak rakyat serta penduduknya. Perlembagaan Persekutuan merujuk kepada sebuah dokumen Perlembagaan Persekutuan yang diluluskan melalui proses perundangan bagi tujuan mencapai kemerdekaan.



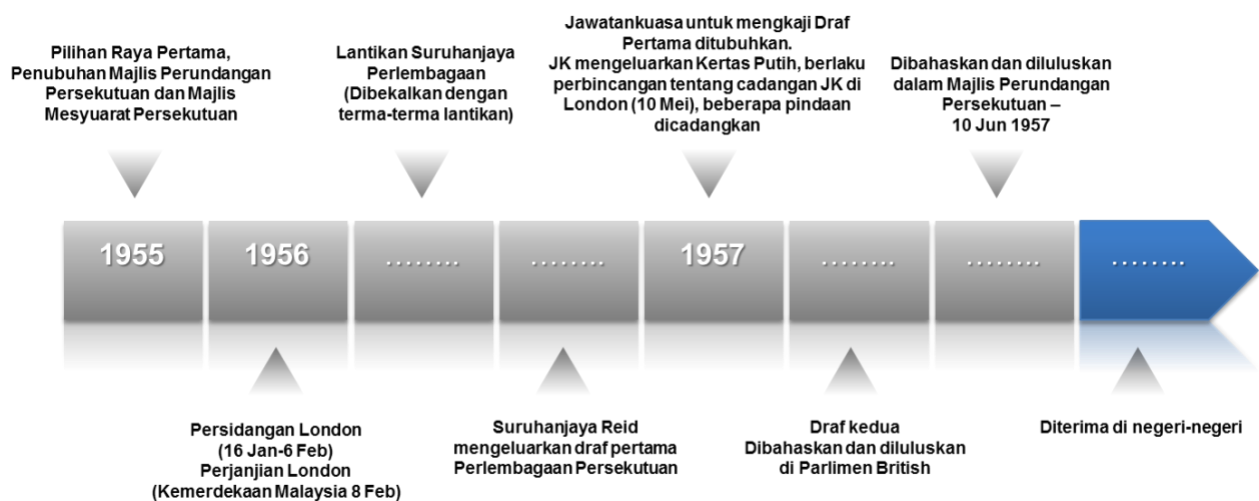
Sejarah pengubalan Perlembagaan Persekutuan didasarkan kepada sejarah Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948. Jepun telah menakluki Tanah Melayu semasa Perang Dunia Kedua (1942-1945). Ketika British kembali menduduki Tanah Melayu selepas itu, British telah memperkenalkan Malayan Union pada April 1946. Malayan Union yang dicadangkan British itu menggabungkan Negeri-negeri Melayu Bersekutu (Pahang, Perak, Selangor, dan Negeri Sembilan), Negeri-negeri Selat (Pulau Pinang, Melaka, tetapi tanpa Singapura) dan Negeri-negeri Melayu Tidak Bersekutu (Perlis, Kedah, Kelantan, Terengganu dan Johor). Cadangan pemerintahan yang baharu ini telah ditentang hebat oleh orang Melayu kerana mempunyai unsur-unsur “peralihan kuasa” dari Raja-raja Melayu kepada pihak British. Akibat penentangan tersebut, British telah memperkenalkan Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948, yang mengembalikan kedudukan Raja-raja Melayu dan Hak Istimewa Orang Melayu. Kemudiannya Pilihan Raya Umum Pertama telah berlangsung pada tahun 1955 dan terbentuknya kerajaan melalui proses demokrasi yang membuka ruang kepada kemerdekaan Tanah Melayu.

Setelah itu kita membentuk Malaysia pada tahun 1963 dengan penyertaan tiga buah negeri, iaitu Sabah, Sarawak dan Singapura. Sebagaimana kita maklum, Singapura berpisah dari Malaysia pada tahun 1965. Bagi tujuan pembentukan Malaysia pada tahun 1963 dan perpisahan Singapura pada 1965, pelbagai pindaan Perlembagaan telah dilaksanakan.



Dalam tulisan-tulisan saya di tempat-tempat lain, saya pernah berkongsi bahawa sumber rujukan dalam pengisian Perlembagaan Persekutuan 1957 yang menjadi simbol kepada kemerdekaan negara kita ialah Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948. Sumber kepada Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu itu pula ialah Perlembagaan Negeri Terengganu yang dinamakan sebagai *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* (1911) dan juga Perlembagaan Negeri Johor atau dikenali sebagai Undang-Undang Tubuh Negeri Johor (1895). Perlembagaan Negeri Terengganu itu pula bersumberkan Perlembagaan Negeri Johor. Susur galur Perlembagaan kita perlu kita fahami kerana ia amat penting dan amat berkait rapat dengan nilai yang kita perlu jelaskan kepada pengisian Perlembagaan.

Tidak dinafikan dalam proses tersebut, beberapa perubahan penting telah berlaku. Sebagai contoh, pengenalan konsep atau prinsip demokrasi berparlimen seperti disebut dalam Laporan Suruhanjaya Reid. Apatah lagi dengan pengalaman negara dan juga pengaruh lain seperti faham Perlembagaan daripada Westminster itu. Tetapi, dalam menerima apa juga perubahan kepada kandungan dan semangat asal Perlembagaan Negeri Johor dan juga Perlembagaan Negeri Terengganu itu, saya tidak fikir kita boleh menolak kesemua nilai dan semangat yang ada dalam kedua-dua Perlembagaan itu. Nilai murni yang tersirat dalam keduanya perlu kita hidupkan kembali. Walaupun telah seratus tahun lebih usia keduanya, beberapa prinsip dan nilai yang ada begitu menyerlah akan kehalusan kita masyarakat Melayu Islam.



Carta alir di atas menunjukkan proses gubalan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957.

Pengisian asas kepada Perlembagaan Persekutuan boleh dilihat dalam terma lantikan Suruhanjaya Reid yang bertanggungjawab membuat draf awal Perlembagaan Persekutuan.



Rajah ini menunjukkan keanggotaan Suruhanjaya Reid yang menyediakan draf Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu

Berikut adalah terma lantikan Suruhanjaya Reid sebagaimana petikan yang diambil daripada Laporan Suruhanjaya Reid:

3. The members of the Commission were appointed in the name of Her Majesty the Queen and Their Highnesses the Rulers with terms of reference as follows:

To examine the present constitutional arrangements throughout the Federation of Malaya, taking into account the positions and dignities of Her Majesty the Queen and of Their Highnesses the Rulers; and

To make recommendations for a federal form of constitution for the whole country as a single, self-governing unit within the Commonwealth based on Parliamentary democracy with a bicameral legislature, which would include provision for:

(i) the establishment of a strong central government with the States and Settlements enjoying a measure of autonomy (the question of the residual legislative power to be examined by, and to be the subject of recommendations by the Commission and with machinery for consultation between the central Government and the States and Settlements on certain financial matters to be specified in the Constitution;

(ii) the safeguarding of the position and prestige of Their Highnesses as constitutional Rulers of their respective States;

(iii) a constitutional Yang di-Pertuan Besar (Head of State) for the Federation to be chosen from among Their Highnesses the Rulers;

(iv) a common nationality for the whole of the Federation; the safeguarding of the special position of the Malays and the legitimate interests of other communities.

4. Two understandings were reached at the London Conference in relation to these terms of reference. First it was understood that nothing in the terms of reference proposed for the Constitutional Commission was to be taken as in any way prejudging the position of Her Majesty the Queen in relation to the Settlements of Penang and Malacca; and second, that sub-section (iv) of the terms of reference was not to be taken as precluding the Commission from making recommendations which would allow British subjects or subjects of Their Highnesses the Rulers to retain their status as such after they had acquired the proposed common nationality.

5. The agreement of the Conference of Rulers to the terms of reference and the two understandings was subject to a rider which read as follows: 'Their Highnesses wish it to be understood that they do not wish the word "nationality" in paragraph (iv) to be interpreted by the Commission in a strict legal sense but to be used widely enough to include both nationality and citizenship so that, if the Commission so wishes, it can preserve the combination of nationality and citizenship which is expressed in the Federation of Malaya Agreement 1948, but naturally without any restriction on the expansion of citizenship so as to produce what in effect would be "a common nationality"'. The terms of this rider were accepted by Her Majesty's Government and conveyed to our Chairman.

Terma-terma rujukan ini menjadikan Perlembagaan Persekutuan '*autochthony*'; "*of being constitutionally rooted in their own native soil*". Terma-terma rujukan tersebut adalah; (a) Negara Persekutuan dengan tumpuan kuasa kepada kerajaan Persekutuan; (b) Parlimen yang mempunyai dua Dewan; (c) Menjamin kedudukan Raja-raja Melayu; (d) Menjamin kedudukan orang-orang Melayu dan komuniti lain; dan (e) Satu kerakyatan.

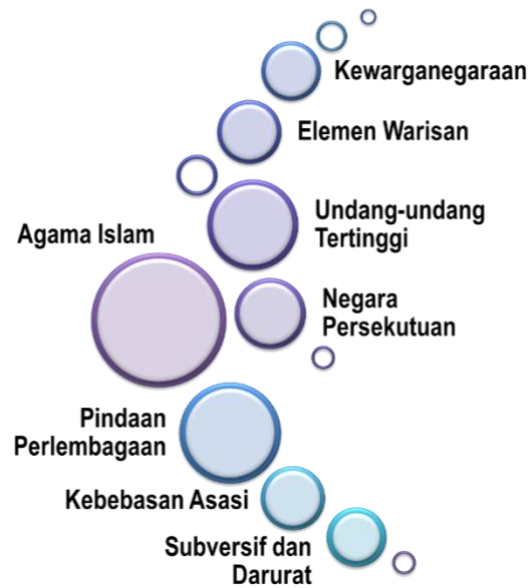


Rajah ini menunjukkan Terma Lantikan Suruhanjaya Perlembagaan (Suruhanjaya Reid).

Kerangka Asas Perlembagaan Persekutuan

Perlembagaan Persekutuan mempunyai beberapa elemen yang menjadi kerangka asas kewujudannya: (a) Negara Persekutuan; (b) Islam sebagai agama bagi Persekutuan dan mengiktiraf kewujudan dan amalan agama lain dalam keadaan aman dan damai; (c) Undang-undang tertinggi; (d) Elemen warisan: Raja-raja Melayu, Bahasa Melayu, Keistimewaan Melayu dan kepentingan sah kaum lain, Agama Islam;

(e) Kewarganegaraan; (f) Menjamin kebebasan asasi; (g) Pindaan Perlembagaan; dan (h) Perkara berkaitan subversif dan darurat.



Rajah ini menunjukkan prinsip-prinsip asas Perlembagaan Persekutuan

Perbandingan antara Itqan dan Perlembagaan Persekutuan

Perenggan-perenggan seterusnya dalam kertas kerja ini membawa kepada perbincangan tentang kedua-kedua dokumen yang disebut dalam tajuk kertas kerja ini. Ia mengandungi beberapa aspek utama dalam undang-undang Perlembagaan.

Konsep Pengasingan Kuasa

Pengasingan kuasa merupakan satu konsep dalam prinsip faham perlembagaan yang dikembangkan selaras dengan perkembangan undang-undang Perlembagaan dan digandingkan dengan prinsip demokrasi. Pengasingan kuasa ini merujuk kepada pengasingan keahlian dan peranan tiga kerajaan iaitu Badan Perundangan, Badan Kehakiman dan Badan Pentadbiran. Konsep ini dimasyhurkan oleh Montesquieu seorang ahli falsafah Perancis. Pengasingan kuasa bertujuan untuk tidak menjadikan kuasa tertumpu kepada satu badan kerajaan sahaja. Pengasingan kuasa adalah mekanisme yang dianggap efektif dalam melaksana prinsip semak dan imbang dan menafikan kuasa mutlak suatu institusi. Walaupun begitu, perlulah dinyatakan secara jelas di sini bahawa konsep atau sistem pentadbiran Islam tidak begitu mementingkan konsep pengasingan kuasa. Islam lebih memberi keutamaan kepada kriteria ketaqwaan kepemimpinan, prinsip syura, mesyuarat atau perbincangan dalam membuat keputusan dan juga keadilan.

Itqan tidak menekankan prinsip pengasingan kuasa. Ini mungkin kerana falsafah dan ideologi yang dibawa *Itqan* ialah sistem pentadbiran Islam, bukannya apa yang difahami dalam konsep faham Perlembagaan barat. Menerusi beberapa peruntukan *Itqan* difahami bahawa Raja yang memerintah memiliki semua kuasa kerajaan. Namun begitu, ini tidak bermakna Raja yang bebas dan mutlak dalam kesemua hal kecuali dalam lantikan (Fasal 6) dan pemecatan (Fasal 7) Menteri Besar, Menteri dan

pegawai-pegawai negeri serta menentukan kuasa mereka dan juga memberi darjah kebesaran dan akuan bagi mereka tersebut (Fasal 6). Ini kerana dalam pelbagai keadaan Raja Terengganu mesti melaksanakan pentadbiran atas keputusan mesyuarat (Fasal 8). Ini juga dapat dilihat bila mana Raja berhak melantik menteri-menteri yang juga pegawai-pegawai besar kerajaan sebagai penolong khas raja dalam apa juga pekerjaan (Fasal 23). Dengan kata lain Raja boleh bertindak dengan pertolongan para pegawai yang dilantik ini dan bukanlah berkuasa mutlak sebagaimana faham kebanyakan ahli masyarakat.

Perlembagaan Persekutuan juga tidak mengamalkan pengasingan kuasa yang ketat. Sebagai sebuah Perlembagaan yang disandarkan kepada sistem Westminster maka kita tidak mempunyai konsep pengasingan kuasa yang jelas berbanding dengan sistem Amerika Syarikat. Sistem Westminster atau ialah sistem yang diamalkan oleh British mengambil sempena nama tempat di mana letaknya Parlimen Britain.

Dalam konvensyen atau amalan Perlembagaan Westminster, terdapat pertindihan dari segi fungsi dan keahlian badan-badan kerajaan, terutamanya Badan Perundangan dan Badan Pentadbiran atau Pelaksana, walaupun Badan Kehakiman kelihatan lebih bebas dari segi keahlian, peranan dan fungsinya. Sebagai contoh, ahli Badan Pentadbiran (Jemaah Menteri) juga ahli Parlimen, sama ada ahli Dewan Rakyat atau Dewan Negara. Yang di-Pertuan Agong pula memiliki kuasa pentadbiran, tetapi juga mempunyai fungsi berkaitan Parlimen, seperti memanggil, membubar dan juga menangguhkan Parlimen dan dalam keadaan tertentu meletakkan Mohor Besar kepada Rang Undang-Undang. Sehingga kini, Yang di-Pertuan Agong mempunyai kuasa budi bicara untuk tidak membenarkan permintaan untuk pembubaran Dewan Rakyat sebelum had masa lima tahun bermula dari tarikh Parlimen mula bersidang. Kuasa budi bicara merujuk kepada kuasa yang boleh dilaksanakan oleh Yang di-Pertuan Agong tanpa merujuk kepada nasihat Perdana Menteri atau Kabinet. (Lihat Perkara 40(2) dan Perkara 55 Perlembagaan Persekutuan)

Ketertinggian *Itqan*

Ketertinggian suatu undang-undang asas begitu penting dalam pelaksanaan dan kestabilan undang-undang lain dan pentadbiran negara. Undang-undang asas seperti Perlembagaan adalah tulang belakang sistem pentadbiran dan perundangan negara. Ia berfungsi sebagai tulang belakang negara yang meletakkan falsafah dan ideologi negara.

Muqaddimah Itqan menjelaskan tentang sifat ketertinggian *Itqan* yang merupakan peraturan yang hendaklah diterima pakai bagi segenap pelusuk atau seluruh tanah jajahan Terengganu. Orang yang engkar atau enggan dianggap menderhaka. Pada keseluruhannya disaksikan juga prinsip ketinggian *Itqan* dalam hal berkaitan pindaan. *Itqan* hanya boleh dipinda tanpa membinasakan perkara asas dan maksudnya.

Jelas juga prinsip yang sama diterima oleh Perlembagaan Persekutuan yang memakai prinsip ketinggian Perlembagaan, yang mana jelas menyatakan bahawa Perlembagaan Persekutuan adalah undang-undang tertinggi negara (Lihat Perkara 4). Mana-mana undang-undang bertentangan dengan Perlembagaan adalah tidak sah. *Itqan* walaubagaimana pun tidak mengandungi peruntukan yang begitu

jelas mengenai ketertinggiannya seumpama ini. Maksudnya di sini, walaupun kedua-dua dokumen ini bersifat undang-undang tertinggi bagi negara, sifat atau bentuk ketertinggian itu berbeza. *Itqan* menjelaskan bahawa, atas sebab sifat ketertinggiannya, perkara-perkara asas di dalamnya tidak boleh dipinda. Dalam istilah semasa, *Itqan* menerima prinsip kerangka asas atau *basic structure doctrine*. Perlembagaan Persekutuan walaubagaimana pun tidak mempunyai sekatan-sekatan nyata kepada pindaan substantif atau pindaan kepada pengisiannya. Ia hanya meletakkan peraturan dari segi prosedur, iaitu menetapkan tatacara pindaan Perlembagaan. Umpamanya, Perlembagaan Persekutuan menyatakan bahawa peruntukan Perlembagaan hanya boleh dipinda dengan dua pertiga majoriti dan perkenan Majlis Raja-Raja, tetapi Perlembagaan tidak menyebut mana-mana peruntukan yang tidak boleh dipinda. Kesannya ialah, terdapat keputusan kes, sebagai contoh kes *Government of Kelantan vs Government of the Federation of Malaya & Tunku Abdul Rahman* [1963] dan beberapa kes lain yang menyatakan bahawa semua peruntukan Perlembagaan Persekutuan boleh dipinda, dengan syarat, prosedur pindaan (terutamanya sokongan dua pertiga Ahli Dewan pada bacaan Kedua dan Ketiga) dapat dipenuhi. Pernyataan tentang prosedur ini disebut dalam Perkara-Perkara 159 dan 161E.

Namun begitu, mutakhir, mahkamah Malaysia mempunyai pendekatan berbeza. Keputusan kes *Indira Gandhi* [2018], menunjukkan pendekatan menerima prinsip struktur asas Perlembagaan Persekutuan. Pendekatan berbeza ini bermula daripada keputusan kes *S. Sivarasa* yang menyatakan bahawa kebebasan asasi adalah *basic structure* Perlembagaan Persekutuan.

Perlantikan dan Pemecatan Jemaah Menteri

Perlantikan Menteri Besar adalah kuasa mutlak raja, manakala lantikan Timbalan Menteri Besar ialah hak Jemaah Menteri (Fasal 29). Menteri Besar hendaklah dilantik dari kalangan pegawai besar kerajaan dan sudah menjadi ahli mesyuarat kerajaan (Fasal 30). Daripada perletakan jawatan, Fasal 31 menyatakan seseorang itu boleh meletak jawatan sebagai Menteri Besar tetapi tidak boleh menarik diri daripada menjadi Ahli Mesyuarat Negeri kecuali dengan permohonan mereka (Ahli Mesyuarat Negeri) yang lain dan diperkenan Raja.

Perlantikan Perdana Menteri dalam Perlembagaan Persekutuan adalah juga termasuk dalam skop budi bicara Yang di-Pertuan Agong. Begitu juga dengan perlantikan Menteri Besar di Negeri-Negeri. Tetapi syarat yang dikenakan oleh Perlembagaan Persekutuan ialah, seorang yang akan dilantik sebagai Perdana Menteri atau Menteri Besar itu hendaklah mereka yang dipilih menjadi wakil rakyat dalam Dewan Rakyat atau Dewan Undangan Negeri. Satu syarat lain ialah didapati oleh Raja akan memperoleh sokongan majoriti ahli Dewan. Kuasa ini tidak boleh dianggap sebagai mutlaknya kuasa raja, tetapi bergantung kepada kepercayaan majoriti. Namun, dalam menentukan siapakah di antara Ahli Dewan yang mempunyai kepercayaan majoriti itu adalah masih kuasa mutlak raja dan baginda boleh mengambil apa jua pendekatan bagi menentukan “kepercayaan majoriti” tersebut.

Apabila seseorang itu dilantik sebagai Perdana Menteri, Yang di-Pertuan Agong tidak boleh memecatnya sesuka hati. Pemecatan seseorang Perdana Menteri atau Menteri Besar pula hendaklah melalui proses undi tidak percaya. Sekiranya tiada undi tidak percaya Yang di-Pertuan Agong atau sultan tidak boleh sewenang memecat Perdana Menteri atau Menteri Besar. Syarat pemecatan hanya boleh dibuat oleh baginda setelah “kehilangan kepercayaan” ini telah diputuskan oleh Mahkamah-

mahkamah. Antara kes terawal ialah kes *Stephen Kalong Ningkan* [1968] di Sarawak dan kes *Datuk Sri Nizar* [2008].

Perbezaan ketara berkaitan kedudukan Perdana Menteri atau Menteri Besar dalam Perlembagaan sekarang dengan peruntukan *Itqan* ialah, kelayakan dan status. *Itqan* meletak Menteri Besar sebagai kakitangan Kerajaan, manakala Perlembagaan semasa meletakkan Perdana Menteri dan Menteri Besar sebagai wakil rakyat dalam sistem demokrasi dan Perdana Menteri bukan merupakan penjawat awam sebagaimana ditafsirkan dalam Perkara 132, secara spesifiknya, Perkara 132(5), Perlembagaan Persekutuan.

Pemakaian Prinsip Syura

Itqan menegaskan prinsip mesyuarat di antara Raja dan semua menteri. Ini jelas apabila *Itqan* menjelaskan “sungguhpun sekalian kuasa Negeri dan Kerajaan semuanya pada Raja jua tetapi lazim dan mustahaklah Raja itu bermesyuarat dengan segala menteri-menteri atas apa-apa pekerjaan Kerajaan dan peraturan undang-undangnya” (Fasal 8). Namun, sekiranya ahli mesyuarat tiada, Raja boleh menentukan dengan sendiri mengenai perkara yang memerlukan penyelesaian. Keputusan yang dibuat atas pemikiran baginda itu akan ditimbang semula oleh ahli mesyuarat (Fasal 9).

Prinsip syura juga jelas apabila disebut dalam Fasal 5, yang mana, sekiranya ketiadaan semua waris Raja atau ada, tetapi tidak berkelayakan untuk ditabalkan sebagai Raja, Kerajaan hendaklah bermesyuarat dengan Jemaah Menteri dan “ahl al-Hal wa al-Aqd”. Penggunaan istilah “ahl al-Hal wa al-Aqd” ini menunjukkan lagi amalan syura kerana “ahl al-Hal wa al-Aqd” merupakan keanggotaan Syura sebagaimana prinsip Syura dalam Islam. Walaupun begitu *Itqan* tidak menjelaskan siapakah “ahl al-Hal wa al-Aqd” tersebut, sama ada mereka dilantik khusus atau dipilih atau tugas mereka juga tidak disebut.

Tiap menteri hendaklah mengamalkan prinsip syura dalam perkara berat dan besar. Tetapi menteri itulah yang akan bertanggungjawab kepada kesan daripada tindakan yang diambil dalam jawatannya itu. Hal ini jelas disebut pada Fasal 34

Pelaksanaan syura atau mesyuarat ini memberi hak kepada setiap ahli menyuarakan pendapat walaupun bertentangan antara satu sama lain. Tetapi, keputusan diambil daripada ketetapan majoriti. (Fasal 43). Prinsip kebebasan bersuara atau kebebasan memberi pendapat ini juga diterima dalam konsep amalan Jemaah Menteri serta tatacara Parlimen.

Keperluan mesyuarat juga disebut dalam hal mengubah dan mentafsir Perlembagaan (Fasal 53)

Perlembagaan Persekutuan menerima prinsip demokrasi dengan membuat peruntukan berkaitan pilihan raya (Perkara 113 - 120). Walaupun demokrasi berperwakilan ini mewajibkan “mesyuarat” tetapi banyak perbezaan antara keduanya. Oleh itu jelas di sini terdapat perbezaan yang sangat ketara antara Perlembagaan Persekutuan dan *Itqan*.

Kuasa Raja Mengenai Keputusan Mesyuarat

Setiap ketetapan yang dicapai dalam Mesyuarat hendaklah ditulis dalam buku dan dimaklumkan kepada Raja. Sekiranya keputusan atau ketetapan atau undang-undang yang dibuat oleh Mesyuarat tersebut mengenai isi negeri Terengganu, ia hendaklah dizahirkan kepada awam setelah mendapat perkenan Raja (Fasal 44). Sekiranya perkenan Raja mengenai ketetapan yang telah dibuat itu, maka ia hendaklah dibawa kepada mesyuarat sehingga tiga kali. Sekiranya masih lagi tidak mendapat perkenan Raja maka perkara tersebut tidak boleh dibincangkan lagi sehingga jangka masa satu tahun. Selepas masa satu tahun itu, perkara berkenaan bolehlah dibincangkan lagi dalam Mesyuarat Kerajaan pada kali keempat. Setelah dibincangkan pada kali keempat ini, ketetapan tersebut boleh dibenarkan Raja kerana telah tiada kecuaiian (*taqsir*) lagi pada Raja, atau tiada lagi kegusaran Raja (Fasal 45).

Perkara perkenan Raja berkaitan ketetapan yang diluluskan Mesyuarat Kerajaan dikekalkan dalam Perlembagaan Persekutuan 1957 (Perkara 66). Yang mana pada asalnya, Raja mempunyai kuasa untuk memveto sesuatu Rang Undang-Undang yang telah diluluskan oleh dua Majlis Parlimen atau Dewan Rakyat sahaja. Selepas pindaan 1983 dan 1994, peranan Raja telah dikurangkan sehingga memansuhkan kuasa Raja tersebut.

Pada persepsi umum demokrasi, kuasa memveto adalah menunjukkan kekuasaan Raja, sedangkan dalam *Itqan*, ia menunjukkan sikap berhati-hati Raja dalam membuat keputusan bagi negeri dan rakyat Baginda. Ini disokong dengan ketetapan dalam *Itqan* bahawa Raja tidak boleh menolak sesuatu ketetapan setelah ia dibincangkan sebanyak empat kali.

Semangat yang dimaksudkan dengan 'perkenan' dalam konteks semangat demokrasi dan Raja Berperlembagaan berbeza dengan semangat yang dimaksudkan *Itqan*. Dalam semangat prinsip Raja Berperlembagaan 'perkenan' tersebut adalah formaliti atau upacara semata-mata, tetapi *Itqan* menekankan tanggungjawab Raja. Maksudnya di sini, *Itqan* yang mensyaratkan sesuatu ketetapan mesyuarat itu, jika tidak diperkenan Raja, ditangguh kepada tiga kali, kemudiannya mengambil senggang masa satu tahun dan kemudiannya di bincangkan lagi pada kali keempat itu bagi tujuan memastikan keputusan Mesyuarat itu tepat dan raja sebagai pimpinan tertinggi atas tanggungjawab baginda, hendaklah berhati-hati dalam mengambil keputusan berkaitan perkara penting yang melibatkan keseluruhan negeri. Langkah berhati-hati ini begitu tinggi nilainya dalam pentadbiran negara, yang mana ia melibatkan kepentingan negara dan rakyat dan tidak hanya dimonopoli oleh demokrasi semata-mata.

Prinsip Keadilan dalam Pelaksanaan Undang-Undang

Segala undang-undang hendaklah dilaksana secara adil dan hikmah oleh Kerajaan, para pegawainya dan kakitangan Kerajaan ke atas setiap orang, sama ada orang tempatan atau orang asing yang datang sementara atau untuk jangkamasa lama (Fasal 46).

Prinsip ini juga jelas dalam Perlembagaan Persekutuan bila terdapat prinsip kesamarataan. Namun dalam beberapa aspek seperti hak asasi, terdapat beberapa perbezaan, terutamanya kelayakan seorang warganegara dan bukan warganegara terhadap hak berkaitan kebebasan (perkara 5 – 13 Perlembagaan Persekutuan).

Hubungan Antarabangsa

Raja dan Kerajaan Terengganu hendaklah mengamalkan sifat mulia dan mahabbah, keamanan dengan kerajaan asing (Fasal 47). Perkara ini disebut dalam Perlembagaan Persekutuan secara langsung hanya pada sekatan kebebasan bersuara yang disebut dalam Perkara 10(2)(a). Perkara ini memberi kuasa kepada Parlimen untuk menggubal undang-undang menyekat atau mengawal kebebasan bersuara bagi tujuan menjaga hubungan baik dengan negara-negara lain.

Ideologi dan Agama Negara

Adalah menjadi syarat kepada setiap Perlembagaan menentukan identiti negara. Hal ini perlu diperjelas agar difahami bukan sahaja oleh masyarakat setempat, tetapi juga sekalian masyarakat. Negeri Terengganu dikenali sebagai negeri Islam Melayu. Agama bagi negeri Terengganu ialah agama Islam yang disamaertikan dengan Melayu. Agama-agama lain tidak boleh dijadikan atau disebut sebagai agama bagi diri Negeri Terengganu walaupun bangsa dan agama lain diamal dan dibiarkan masuk diam dalam negeri Terengganu (Fasal 51)

Pengukuhan agama Islam ini dilihat juga dari segi kelayakan Menteri Besar dan Timbalannya. *Itqan* mensyaratkan supaya Menteri Besar beragama Islam dari rakyat Terengganu yang taat dan setia kepada Raja dan Kerajaan Negeri Terengganu (Fasal 25).

Perlembagaan Persekutuan meletakkan Islam sebagai agama negara. Pada masa yang sama menegaskan tentang konsep 'aman dan harmoni' dalam amalan agama-agama lain. Dengan kata lain, Perlembagaan membenarkan amalan agama bukan Islam dan membenarkannya berada dalam negara ini. Hanya pengembangan agama bukan Islam di kalangan orang Islam dengan secara jelas boleh ditegah atau kawal (Perkara 11).

Sehingga kini kita lihat peruntukan yang jelas dalam Perlembagaan Negeri Terengganu mengenai syarat agama dan bangsa Menteri Besar. Syarat yang sama juga terdapat dalam Perlembagaan Negeri Melayu yang lain juga. Namun di peringkat Persekutuan, tiada disyaratkan Perdana Menteri seorang Melayu Islam.

Kedaulatan Negara

Kedaulatan Negara juga antara perkara penting dalam aturan undang-undang asas sesebuah negara. *Itqan* menjelaskan tentang kepentingan menjaga kedaulatan negara. *Itqan* meletakkan hukuman yang sangat berat ke atas perbuatan khianat kepada negara. Hukumannya seperti dinyatakan ialah, "jikalau bukan hukum mati dikeluarkan dia daripada Negeri dan disifatkan dia dan sekalian keturunannya tiada sekali-kali mempunyai *huquq* lagi yang boleh mewarisi takhta Kerajaan Terengganu" dan segala pangkatnya dipulangkan kepada Kerajaan (Fasal 52).

Perlembagaan dalam konteks fahaman semasa tidak meletakkan hukuman ke atas apa juga perbuatan jenayah. Perlembagaan hanya menentukan sifat, ideologi dan falsafah negara dan bukan memperincikan perbuatan jenayah. Jika dirujuk kepada peruntukan dalam Kanun Keseksaan, hukumannya juga jelas sama, itu hukum mati atau penjara dan juga boleh dihukum denda (seksyen 121, 121A, 121B, 121C Kanun Keseksaan)

Tafsiran Undang-Undang

Tafsiran sesuatu undang-undang adalah diperlukan bagi mendapatkan pencerahan tentang istilah atau juga maksud sesuatu perkara yang diperundangan. Dalam prinsip pentadbiran faham perlembagaan, sebuah Perlembagaan perlu menjelaskan pihak yang berhak mentafsir Perlembagaan tersebut.

Peruntukan *Itqan* menyatakan bahwa tafsiran kepada apa juga peruntukannya boleh dibuat oleh Raja dengan ketetapan atau persetujuan Mesyuarat Kerajaan. Tafsiran juga boleh dibuat oleh Mesyuarat Kerajaan (Fasal 53).

Menerusi Perkara 126 Perlembagaan Persekutuan, hanya Mahkamah Persekutuan, iaitu mahkamah tertinggi dalam struktur Badan Kehakiman, yang berhak membuat tafsiran kepada mana-mana peruntukan. Hal ini meletakkan mahkamah pada tempat yang tinggi, kerana proses yang perlu dibuat oleh mahkamah adalah semata-mata atas kuasa dan budibicaranya dan tidak memerlukan perbincangan dengan mana-mana pihak. Ini berkait rapat dengan prinsip kebebasan Badan Kehakiman dalam konsep faham Perlembagaan.

Pindaan Perlembagaan

Adalah lazim untuk sesuatu undang-undang itu dipinda bagi menambah baik atau mengubah peruntukan undang-undang. Pindaan ini berlaku dalam pelbagai keadaan dan tujuan. Semua Perlembagaan membolehkan pindaan. Tetapi terdapat Perlembagaan yang menyediakan prosedur atau sekatan tertentu dari segi substantifnya atas apa jua pindaan yang mahu dilakukan ke atas perlembagaan.

Sebagaimana telah dibincangkan di atas tadi, dalam hal pindaan ini, *Itqan* menjelaskan perkara yang sama, iaitu undang-undang boleh diubah oleh Raja dengan ittifaq atau ketetapan keputusan mesyuarat. Namun begitu pindaan tersebut tidak “mengubah atau membinasakan asas dan maksud undang-undang ini” (Fasal 53). Perkara sama berkaitan pindaan dapat difahami dalam dalam penutup (*al-khatimah*). *Itqan* diangkat sebagai “pusaka yang tiada harus diubah, dipinda, dipecah atau dihilang akan dia sekali-kali harap kita insyaaAllah Ta’ala menjadi kebajikan yang berpanjangan dan berkekalan selama-lamanya” (*al-khatimah*).

Secara perbandingannya, Perlembagaan Persekutuan yang ada sekarang, segala peruntukan boleh dipinda sekiranya pindaan tersebut dilakukan menurut tatacara yang diperjelas dalam Perlembagaan itu sendiri. Perlembagaan Persekutuan tidak meletakkan sebarang sekatan substantif ke atas pindaan perlembagaan. Proses pindaan boleh dilakukan dengan menepati prosedur yang disebut dalam perkara 159 dan bagi Sabah dan Sarawak 161E. Antara lain, kelulusan 2/3 pada bacaan kedua dan ketiga, dan bagi sesetengah perkara, mendapat perkenan Majlis Raja-Raja.

Penutup

Kedua-dua ini, *Itqan* dan Perlembagaan, berbeza pada dasar sistem yang diambil, terutamanya semangat dan kedudukan Raja dan kepentingan agama Islam serta proses pentadbiran yang mementingkan mesyuarat. Kedudukan Raja Melayu dan agama Islam agak begitu jelas dalam *Itqan*

berbanding Perlembagaan Persekutuan walaupun Islam disiythar sebagai agama bagi Negara. Kuasa Raja juga begitu luas sebagaimana peruntukan *Itqan* tetapi agak berkurangan dalam Perlembagaan Persekutuan, dengan sistem yang mengambil pendekatan sistem Raja Berperlembagaan. Namun begitu, asal usul kepada sebahagian besar peruntukan Perlembagaan Persekutuan mempunyai asas daripada Perlembagaan Negeri. Namun begitu, pengubahsuaian telah berlaku dan ini berkait rapat dengan perubahan sistem, daripada sistem beraja sepenuhnya kepada sistem raja berperlembagaan, yang mana raja-raja perlu mematuhi peruntukan Perlembagaan sebagaimana ada dan sebagaimana dipinda. Pengubahsuaian tersebut tidak boleh dianggap langsung terpisah dan tidak adil untuk Perlembagaan negara kita dibaca dengan merujuk kepada Westminster atau meletakkan Westminster sebagai rujukan utama. Rujukan utama bagi mentafsir Perlembagaan Persekutuan hendaklah bersumberkan kepada nilai-nilai yang telah membumi di negara ini. Ini kerana Perlembagaan Persekutuan itu bukan suatu peraturan yang jatuh dari langit, tetapi bercambah dari bumi tanah air kita ini. Segala prinsipnya membanir di bumi dan mengalir di setiap titis air di bumi ini sendiri.