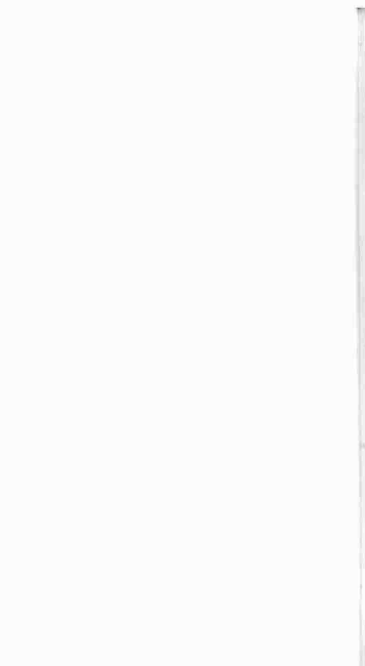


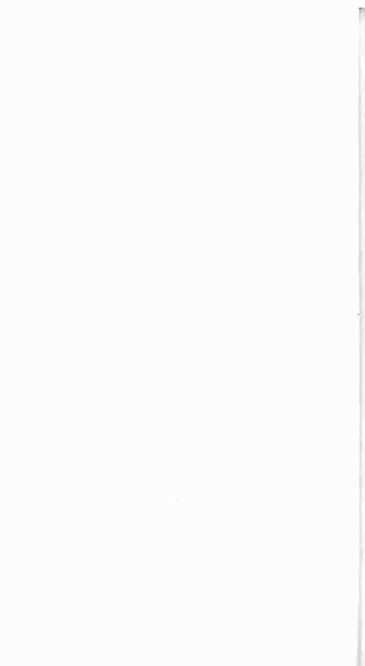


84 - 2020

19 30-35



**SEJARAH
PERLEMBAGAAN
MALAYSIA**



PRINSIP PERLEMBAGAAN MALAYSIA

SEJARAH PERLEMBAGAAN MALAYSIA

**Tan Sri
MOHD SALLEH ABAS**

LL.B(Hons.), Barrister-at-Law, LL.M
(Hakim Mahkamah Persekutuan)

DEWAN BAHASA DAN PUSTAKA
KEMENTERIAN PELAJARAN MALAYSIA
KUALA LUMPUR

1984
Hajah Ikhlas

Dewan Bahasa dan Pustaka

KK. 734 — 2845 0101

Cetakan Pertama Edisi Baru 1984
(Ulang cetak Kepada Bab Pertama dan Kedua
dari buku Prinsip Perlembagaan dan
Pemerintahan di Malaysia — 1968)

Hakcipta terpelihara. Tidak dibenarkan mengeluarkan dalam apa juga bentuk pun dan dengan cara apa jua pun secara elektronik, fotokopi, mekanik, rakaman atau lain-lain, mana-mana bahagian/artikel/ilustrasi/isi kandungan buku ini sebelum mendapat izin bertulis dari Ketua Pengarah, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur. Perundingan tertakluk kepada perkiraan royalti dan honorarium.

Dicetak oleh
Percetakan Dewan Bahasa dan Pustaka
Kuala Lumpur
\$3.50

348731

APR

14 MAR 1986
Perpustakaan Negara
Malaysia

PENGANTAR

Pengetahuan tentang Undang-Undang Perlembagaan dan cara-cara pemerintahan negara dijalankan, sekurang-kurangnya secara umum, adalah perlu bagi setiap warganegara. Keperluan ini bagaimanapun sukar diatasi disebabkan kekurangan buku-buku bercorak demikian dalam pasaran, apatah lagi yang ditulis di dalam bahasa Malaysia.

Buku ini menghuraikan hal-ehwal dan selok-belok Perlembagaan Malaysia dengan terperinci. Ini disebabkan pengarang buku ini seorang yang ahli dalam bidang perundangan dan banyak pengalaman. Yang demikian, saya berpendapat buku ini akan dapat memperdekatkan pembaca, baik daripada golongan mana pun, memahami sistem perundangan negara kita.

Sumbangan Tan Sri Salleh Abas ini adalah satu sumbangan yang tinggi nilainya, lebih-lebih lagi dalam usaha mengenalkan Bahasa Malaysia dalam sistem perundangan yang selama ini dimonopoli dalam Bahasa Inggeris. Saya mengucapkan setinggi-tinggi tahniah dan berharap agar beliau terus menghasilkan karya

dalam bidang ini. Semoga dengan adanya jalan yang diterokai oleh Tan Sri Salleh Abas ini memberikan inspirasi bagi mereka yang ahli dalam bidang perundangan untuk menulis.

Syed Nasir Ismail
Pengarah
Dewan Bahasa dan Pustaka

PENGANTAR EDISI KEDUA

Buku *Sejarah Perlembagaan Malaysia* ini pada asalnya merupakan sebahagian daripada buku *Prinsip Perlembagaan dan Pemerintahan di Malaysia* yang diterbitkan pada tahun 1968. Untuk memudahkan para pembaca memilih topik perlembagaan yang dikehendaki, kami berpendapat adalah bermanfaat sekiranya buku ini dibahagikan kepada enam buah buku kecil. Kami juga telah berusaha sedaya upaya untuk mengemaskinikan segala fakta, istilah dan ejaan dengan kerjasama pengarang.

Buku ini perlu dimiliki oleh setiap warganegara Malaysia agar dapat mengetahui sekurang-kurangnya secara umum kandungan perlembagaan negara kita dan cara perlaksanaannya. Semoga melalui pembacaan ini akan menyemarakkan lagi rasa cinta pembaca terhadap tanahair.

Editor

2 m

KANDUNGAN

Muka Surat

PENGANTAR	v
PENGANTAR EDISI KEDUA	vii
I TAKRIF PERLEMBAGAAN	1
Takrif Perlembagaan, Perlembagaan Bertulis, Jenis Negara, Konvensyen Perlembagaan, Masalah Perlembagaan, Perasingan Kuasa.	
II SEJARAH PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN	17
Negeri Melayu Bersekutu, Negeri Melayu Tidak Bersekutu, Negeri Selat, Malayan Union, Persekutuan Tanah Melayu, Menuju Ke Arah Kemerdekaan, Menjelang Pembentukan Malaysia, Malaysia, Singapura, Sarawak, Sabah.	
III PERSEKUTUAN	51
RUJUKAN	63
GLOSARI	65



I

TAKRIF PERLEMBAGAAN

Apakah perlembagaan?

Profesor Dicey¹ berpendapat bahawa undang-undang perlembagaan mengandungi dua prinsip sahaja, iaitu:—

- (a) Prinsip Kedaulatan Parlimen; dan
- (b) Prinsip Kedaulatan Undang-undang

Jika kita perhatikan perlembagaan sesebuah negara moden, lebih-lebih lagi Perlembagaan Malaysia, maka sudah tentu takrif perlembagaan yang dibuat oleh Profesor Dicey tidak mencukupi, kerana apa yang terkandung di dalam perlembagaan itu bukan sahaja hal-hal mengenai Parlimen dan hak asasi, bahkan berjenis-jenis perkara yang lain. Dari itu, takrif yang dibuat oleh Profesor Dicey itu hanyalah merupakan sebahagian daripada bermacam-macam perkara yang terkandung dalam perlembagaan.

¹A.V. Dicey: *The Law of the Constitution* (1959) 10th. Edit Mac-Millan.

Walaupun masalah takrif merupakan suatu masalah yang sukar dan tidak ada seorang pendita pun yang berjaya seratus peratus memberi takrif yang tepat, dengan tidak mendapat teguran daripada pendita-pendita yang lain, tetapi untuk buku ini memadai jika kita anggapkan bahawa perlembagaan itu ialah suatu suratan² atau suratcara yang mengandungi semua undang-undang tertinggi yang difikirkan mustahak bagi mewujudkan sebuah negara yang moden. Undang-undang tertinggi inilah yang menjadi punca bagi kesemua undang-undang, sama ada yang sudah ada atau yang akan dibuat. Semua undang-undang yang lain hendaknya tidak bertentangan dengan perlembagaan; kerana jika bertentangan nescaya terbatalah undang-undang itu. Contohnya, dalam Fasal (I) Perkara 4 Perlembagaan Malaysia ada disebutkan begini:

“Perlembagaan ini ialah undang-undang tertinggi³ bagi Persekutuan, dan mana-mana undang-undang yang dibuat selepas daripada Hari Merdeka yang bertentangan dengan Perlembagaan ini maka setakat mana pertentangannya di sinilah terbatalnya undang-undang itu.”

Perlembagaan, sebagai undang-undang tertinggi, mengandungi prinsip-prinsip tentang bentuk atau rangka dan tugas badan-badan pemerintah seperti

²Takrif ini hanyalah mengenai perlembagaan bertulis.

³Undang-undang tertinggi ini disebutkan dengan menggunakan bermacam-macam kata: seperti *higher law*, *supreme law*, *fundamental law*, *basic law* (undang-undang asasi) atau *organic law*. Walau apa pun kata digunakan, konsepnya sama sahaja, iaitu undang-undang lain yang bertentangan dengannya adalah terbatal.

Parlimen, Jemaah Menteri, mahkamah dan lain-lain, dan juga prinsip-prinsip yang lain, seperti kewarganegaraan, hak asasi, agama rasmi, bahasa kebangsaan dan lain-lainnya. Berapa banyak perkara yang hendak dimasukkan ke dalam perlembagaan itu terpulanglah kepada kemahuan penduduk-penduduk negara yang memerlukan perlembagaan itu. Setengah-setengah negara seperti Amerika Syarikat, perlembagaannya adalah ringkas. Tetapi negara seperti India mempunyai Perlembagaan yang panjang, mengandungi bermacam-macam perkara.

Perlembagaan Bertulis dan tidak Bertulis

Hampir semua negara moden pada hari ini mempunyai perlembagaan yang bertulis, iaitu semua prinsip mengenai perlembagaan dikumpul dan disusun di dalam satu suratan. United Kingdom, bagaimanapun, tidak mempunyai perlembagaan yang bertulis. Perlembagaan United Kingdom dikatakan tidak bertulis, kerana kesemua prinsip mengenai perlembagaan tidak terkumpul dalam satu suratan. Dengan sebab tidak ada satu suratan yang mengandungi semua prinsip perlembagaan, bukanlah pula maknanya United Kingdom tidak mempunyai perlembagaan. Ini seandainya bahawa prinsip-prinsip perlembagaan United Kingdom bertaburan dalam beberapa Akta Parlimennya, keputusan-keputusan mahkamah dan lebih-lebih lagi dalam konvensyen perlembagaan dan juga dalam fikiran dan pendapat pendita-pendita yang terkenal dan terkemuka.

Berdasarkan kepada perlembagaan United Kingdom, maka nyatalah kepada kita bahawa perkataan "perlembagaan" itu mempunyai dua makna: Yang pertama ialah suratan yang mengandungi prinsip-

prinsip perlembagaan dan yang kedua ialah prinsip-prinsip itu sendiri. Takrif perlembagaan yang dibuat di atas berdasarkan kepada perlembagaan bertulis.

Biasanya, sesebuah negara yang mempunyai perlembagaan akan menghapuskan hal-hal dan adat resam yang lama biasanya tidak bertulis. Perlembagaan bertulis mula dibuat di negara Perancis dan Amerika Syarikat. Kedua-dua buah negara ini mengalami revolusi pada abad yang kedelapan belas. Di Perancis revolusi bertujuan untuk menjatuhkan pemerintahan Kerajaan Louis XIV dan revolusi di Amerika Syarikat pula ialah untuk menentang pemerintahan penjajahan British. Apabila revolusi ini berjaya, pemerintahan baharu yang berjaya menggulingkan pemerintahan lama berkehendakkan prinsip-prinsip dan fikiran-fikiran yang kemas, terang dan jelas untuk membentuk satu masyarakat politik atau negara kebangsaan yang moden. Dengan ini terpaksa dituliskan satu suratan yang mengandungi semua prinsip yang dianggap mustahak dan mesti diadakan. Maka itu, selagi prinsip-prinsip ini tidak tertulis di dalam satu suratan, maka hasil-hasil revolusi itu belum lagi dicapai dan masih lagi merupakan kezaliman yang akan membawa kepada satu revolusi yang lain.

Teladan yang dibuat oleh negeri Perancis dan Amerika Syarikat dituruti oleh negara-negara Eropah yang lain. Negara-negara di Benua Asia pun tidak ketinggalan. Di bawah pengaruh falsafah Eropah, negara-negara di Benua Asia pun sama-sama mengubah cara pemerintahan lama kepada pembentukan sebuah negara kebangsaan moden yang menjadikan suratan perlembagaan suatu tapak asas pendirian negara itu.

Walaupun United Kingdom tidak mempunyai perlembagaan bertulis, tetapi kesemua tanah jajahan-

nya apabila mendapat kemerdekaan mempunyai perlembagaan bertulis. United Kingdom tidak mempunyai perlembagaan bertulis, bukannya kerana negara itu tidak ada revolusi dan tidak mempunyai perkembangan politik yang mengerikan atau raja-raja yang zalim, tetapi kerana orang-orang Inggeris mempunyai ciri yang membolehkan mereka menyesuaikan hal dan adat resam yang lama dengan prinsip-prinsip yang baharu. Bukannya tidak boleh jika segala prinsip perlembagaan United Kingdom itu dikumpulkan dan dikarangkan ke dalam satu suratan perlembagaan, tetapi hal ini tidak mustahak dibuat demikian kerana orang Inggeris berasa terjamin kehidupan mereka dengan konvensyen perlembagaan mereka dan kebijaksanaan mahkamah mereka.

Tiap-tiap perlembagaan bertulis mempunyai tiga sifat: Pertama, perlembagaan itu kukuh iaitu sukar hendak dipinda melainkan ada peruntukan di dalam perlembagaan itu yang membolehkan pindaan itu dibuat. Walau bagaimanapun, pindaan perlembagaan hendaklah dibuat mengikut cara-cara yang diperuntukkan dalam perlembagaan itu, seperti dengan jalan pungutan suara atau mendapat majoriti yang tertentu dalam Parlimen. Tetapi, bagi perlembagaan tidak bertulis, perubahan perlembagaan berlaku tanpa disedari, kerana pindaan itu datangnya beransur-ansur disebabkan perubahan adat resam dalam perlembagaan.

Sifat yang kedua bagi perlembagaan bertulis ialah tentang kuasa Parlimen. Parlimen hanya mempunyai kuasa membuat undang-undang di dalam apa-apa perkara yang terkandung di dalam perlembagaan itu. Biasanya perlembagaan melarang Parlimen daripada membuat undang-undang yang bertentangan dengan kebebasan asasi. Ini bermakna perlembagaan itu lebih

tinggi daripada Parlimen. Tetapi, bagi perlembagaan yang memang boleh dipinda, larangan ini boleh dihapuskan dengan jalan perlembagaan itu dipinda.

Sifat yang ketiga ialah mengenai tugas mahkamah. Oleh kerana perlembagaan itu bertulis, maka amatlah perlu peruntukan-peruntukan perlembagaan itu mendapat tafsiran yang jelas dan muktamad. Dari itu tugas mentafsirkan perlembagaan terpaksa terletak di tangan mahkamah. Dan ini bererti mahkamah ialah penjaga perlembagaan.

Jenis Negara

Negara kebangsaan ialah satu masyarakat politik yang merdeka. Tiap-tiap negara kebangsaan itu berkehendakkan:

- (a) sebuah kerajaan yang berkesan;
- (b) wilayah; dan
- (c) penduduk.

Manakala ada tiga perkara ini baharulah sesuatu masyarakat politik itu dikatakan sebuah negara kebangsaan.⁴ Sebuah kerajaan jika, segala perintahnya tidak dipatuhi oleh rakyat kerajaan itu bukan pemerintah namanya. Dari sini terbitlah kekacauan dan huru-hara. Wilayah dikehendaki, untuk diliputinya oleh bidang kuasa kerajaan itu, dan begitulah jua dengan penduduk, dikehendaki untuk mewujudkan kerajaan dan mematuhi kerajaan itu.

Dari segi bentuk perlembagaannya, negara-negara moden terbahagi kepada beberapa jenis seperti berikut:

⁴Ini takrif yang dibuat oleh peguam undang-undang antarabangsa.

- (i) *Negara Bersatu*. Maknanya dalam negara itu ada sebuah kerajaan sahaja dan semua kuasa pemerintahan datanganya daripada pusat. Oleh kerana hanya ada satu kerajaan sahaja, maka kuasa ini tidaklah dibahagi-bahagikan. Walaupun dalam negara ini ada badan-badan yang lain daripada kerajaan, maka badan-badan ini adalah rendah tarafnya daripada kerajaan. Contoh negara bersatu ialah United Kingdom yang merupakan percantuman negeri-negeri England, Wales, Scotland dan Ireland.
- (ii) *Negara Berkandung*. Maksudnya sebuah negara itu mengandungi beberapa buah negeri. Semuanya dicantum dan menjadi sebuah negara; misalnya Empayar British yang mengandungi United Kingdom dan tanah-tanah jajahannya.
- (iii) *Persatuan Raja*. Maknanya ialah Raja bagi sesebuah negara menjadi Raja bagi sebuah negara yang lain. Yang demikian kedua-dua negara ini bercantum menjadi satu dengan sebab mempunyai Raja yang satu sahaja.
- (iv) *Persekutuan Bersama*. Ini berlaku manakala dua atau beberapa buah negara telah dirapatkan di antara satu dengan lain oleh satu perjanjian untuk menjaga keamanan dan juga mendapat kemajuan. Dengan perjanjian inilah maka diwujudkan satu badan pemerintah untuk menyelaraskan polisi pemerintah pada setiap negara yang menjadi ahli persekutuan bersama itu. Badan pemerintah ini tidak mempunyai kuasa ke atas penduduk di dalam persekutuan bersama.

ma. Tetapi sekiranya badan pemerintah ini mempunyai kuasa terus, maka percantuman negara-negara ini dinamakan organisasi supranasional. Pertubuhan seperti ini ditubuhkan di antara enam buah negeri Eropah, Perancis, Jerman Barat, Italy, Belanda, Belgium dan Luxemburg dalam Perjanjian Rom (1955), mengenai hal-ehwal pasaran bersama (*European Common Market*).

- (v) *Persatuan Sebenar*. Ini berlaku manakala dua buah negeri dicantumkan dengan perjanjian, yang mana kedua-duanya menjadi satu dan terletak di bawah pemerintahan seorang raja.
- (vi) *Negara Persekutuan*. Negara ini wujudnya setelah beberapa buah negara bersetuju melalui perjanjian menubuhkan sebuah kerajaan pusat yang diberi tugas dan kuasa tertentu. Walaupun begitu kerajaan negeri pun masih berfungsi dan mempunyai tugas dan kuasa yang tertentu. Di setiap negara Persekutuan, perlembagaannya terpaksa bertulis dan mengandungi perkara pembahagian kuasa di antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri, dan mahkamah diberi kuasa penuh untuk mentafsirkan perlembagaan.

Di antara jenis-jenis negara yang disebutkan di atas yang mustahak pada hari ini ialah Negara Bersatu dan Negara Persekutuan.

Konvensyen Perlembagaan

Selain daripada undang-undang, amalan adalah mus-

tidak menjadi sebahagian daripada prinsip perlembagaan. Amalan ini dinamakan konvensyen perlembagaan dan mestilah dipatuhi oleh rakyat sesebuah negara itu. Bagaimanapun, sekiranya amalan-amalan ini tidak dipatuhi perkara ini tidak boleh dibawa ke mahkamah supaya dipaksa mematuhi. Bagaimanapun, jika tidak dipatuhi nescaya sukarlah bagi sesuatu perlembagaan itu hendak dilaksanakan dengan licinnya.

Konvensyen perlembagaan amat penting dalam negara yang tidak mempunyai perlembagaan bertulis. Misalnya di United Kingdom, segala prinsip mengenai jemaah menteri dan kuasa raja didapati di dalam konvensyen perlembagaan, dan tidak ada sesiapa pun yang berani atau berfikir hendak melanggar konvensyen ini. Jika dianggap prinsip-prinsip perlembagaan hanya didapati dalam konvensyen perlembagaan seperti yang diamalkan oleh United Kingdom, di Malaysia prinsip-prinsip ini adalah perlembagaan yang bertulis. Walau bagaimanapun, konvensyen perlembagaan sama mustahaknya dengan perlembagaan bertulis sebagaimana pentingnya perlembagaan tidak bertulis. Bagi perlembagaan bertulis, tafsiran perlembagaan itu adalah lebih utama daripada konvensyen perlembagaan. Lagipun, bagi negara yang baharu wujud dan tidak banyak pengalaman di dalam hal-hwal perjalanan perlembagaan, sukar hendak ditentukan sama ada satu-satu perkara itu ialah konvensyen perlembagaan, kerana sebelum dijadikan konvensyen, perkara-perkara itu mestilah diamalkan beberapa kali sehingga merupakan satu perjanjian di antara rakyat yang mesti dipatuhi. Apabila ada ciri seperti ini baharulah boleh dianggap sebagai konvensyen perlembagaan dan merupakan sebahagian prinsip perlembagaan.

Kenapakah konvensyen perlembagaan itu dipatuhi? Untuk mencari jawapannya, kita terpaksa berpandukan kepada apa yang terjadi di United Kingdom kerana di negeri itu konvensyen perlembagaan mempunyai peranan yang penting. Konvensyen perlembagaan itu berasaskan keperluan politik. Jika tidak nescaya berlaku beberapa kerumitan politik yang tidak diingini. Konvensyen perlembagaan ini dipatuhi, kerana setiap orang yang melanggarnya akan dikecam oleh orang ramai.

Masalah Perlembagaan

Sesebuah negara itu bukan sahaja mesti mempunyai perlembagaan, tetapi perlembagaan itu mestilah mewujudkan satu pemerintahan yang adil dan membawa kesenangan dan kebahagiaan kepada rakyat jelata. Perlembagaan itu tidak ada gunanya jika ia membawa kezaliman dan kepapaan kepada rakyat jelata. Masalah perlembagaan bukan sahaja membicarakan perkara-perkara mengenai badan pemerintah, tetapi juga cara hendak mengawal kuasa yang diberikan kepada badan pemerintah itu. Jikalau sesebuah kerajaan itu berdiri atas nama rakyat dan untuk rakyat, maka perlembagaan mestilah menentukan:

- (a) Bagaimanakah kuasa pemerintah itu boleh didapati?
- (b) Apabila didapati, bagaimanakah kuasa itu digunakan supaya rakyat terjamin daripada kezaliman pemerintahan?

Berpunca dari masalah-masalah inilah para sarjana dan ahli-ahli fikir mencipta pelbagai teori dan konsep. Di antara teori-teori ini ada dua teori yang mustahak,

iaitu teori mengenai perasingan kuasa dan teori kedaulatan undang-undang. Teori hukum undang-undang akan dibincangkan di dalam bab mengenai kebebasan asasi. Tetapi buat sementara ini, teori perasingan kuasa akan diterangkan dalam bab ini.

Perasingan Kuasa

Pencipta⁵ teori ini ialah seorang ahli fikir bangsa Perancis bernama Montesquieu. Pada abad kedelapan belas, negeri Perancis diperintah oleh seorang raja bernama Louis XIV yang mempunyai kuasa mutlak. Kuasa mutlak ini membawa kezaliman dan kekejaman yang akhirnya menimbulkan pemberontakan yang menggulingkan Louis XIV. Memandangkan kezaliman Louis XIV, Montesquieu berusaha mencipta suatu teori supaya rakyat sekalian terjamin daripada kezaliman pemerintah. Peluang ini didapati apabila dia datang ke England dan melihat perjalanan perlembagaan England. Dengan ini lalu ditulisnya ke dalam buku *Spirit des Lois* ungkapan seperti berikut:

“Apabila kuasa membuat undang-undang dan kuasa memerintah dipunyai oleh seorang sahaja, atau oleh satu pihak yang berkuasa sahaja, nescaya tidak boleh didapati kebebasan, kerana orang itu atau pihak yang berkuasa itu harus akan membuat undang-undang yang zalim supaya dapat dijalankan satu pemerintahan yang zalim. Kebebasan itu juga tidak akan didapati

⁵Pencipta yang mula-mula sekali ialah seorang pendita Inggeris bernama John Locke. Memandang kepada apa yang berlaku dalam abad yang ke-17 di England Locke berfikir kuasa membuat undang-undang dan pemerintah patut benar diasingkan. Tetapi Locke tidak memanjangkan fikiran ini sebagaimana yang dibuat oleh Montesquieu.

sekiranya kuasa kehakiman tidak diasingkan daripada kuasa membuat undang-undang dan kuasa memerintah. Sekiranya kuasa kehakiman itu disatukan dengan kuasa membuat undang-undang, kuasa mengenai jiwa dan harta rakyat akan berleluasa dan berjalan sewenang-wenangnya kerana hakim itu juga yang akan menjadi pembuat undang-undang. Jika kuasa kehakiman itu disatukan dengan kuasa memerintah, maka hakim itu akan mempunyai segala kekuatan seorang yang zalim. Segala-galanya akan hilang dan binasa sekiranya orang itu juga, atau pihak yang berkuasa itu juga mempunyai dan menjalankan ketiga-tiga kuasa ini; iaitu membuat undang-undang, menjalankan pemerintahan negeri dan menghukum jenayah dan pertelingkahan di antara rakyat."

Pada hakikatnya teori perasingan kuasa ini bermaksud:

- (a) Badan yang membuat undang-undang hanya membuat undang-undang dan tidak boleh menyerahkan kuasa ini kepada sesiapa pun dan juga tidak boleh mempunyai kuasa-kuasa yang lain lagi;
- (b) Badan yang memerintah hanya menjalankan pemerintahan negeri sahaja dan tidak boleh membuat undang-undang dan penghakiman; dan
- (c) Badan kehakiman hanya membuat penghakiman sahaja, dan tidak boleh membuat undang-undang atau menjalankan pemerintahan.

Sebab-sebab dibuat perasingan kuasa ini ialah semata-mata hendak mengelakkan komplot di antara badan-badan pemerintah supaya kebebasan rakyat sekalian terjamin dan terhindar daripada kezaliman.

Teori perasingan kuasa ini diterima bulat-bulat di Amerika Syarikat. Umpamanya Perlembagaan Massachusetts berterus terang menyatakan demikian:

“Di dalam pemerintahan negeri ini, badan membuat undang-undang tidak akan menjalankan kuasa memerintah dan kuasa kehakiman, atau salah satu daripadanya, badan kehakiman tidak akan menjalankan kuasa membuat undang-undang dan kuasa memerintah atau salah satu daripadanya, dan ini ialah supaya terdapat pemerintahan secara undang-undang dan bukannya secara manusia.”

Kerana mengikut teori inilah maka dalam perlembagaan Amerika Syarikat, Presidennya tidak menjadi ahli Kongres.

Tetapi, mengikut perlembagaan Malaysia dan negeri-negeri di dalam Komanwel, teori perasingan kuasa yang dianggap sebagai batu asas kebebasan rakyat tidak dipakai bulat-bulat. Teori perasingan kuasa dalam bentuk yang dipakai telah diubah suai. Walaupun Parlimen mempunyai kuasa membuat undang-undang, tetapi sebahagian besar daripada undang-undang di negeri ini dibuat oleh badan pemerintah seperti Yang di-Pertuan Agong, Menteri dan lain-lain. Undang-undang ini dibuat kerana kuasa membuat undang-undang ini diwakilkan kepada pemerintah oleh Parlimen. Undang-undang ini dinamakan undang-undang yang diwakilkan. Di sini

nyatalah kepada kita bahawa kebebasan rakyat di negeri ini bukannya bergantung kepada teori perasingan kuasa lagi, bahkan kepada mahkamah dan Parlimen. Pemerintah yang membuat undang-undang itu mestilah bertanggungjawab kepada Parlimen, dan undang-undang yang dibuat itu janganlah melampaui had kuasa yang diberi oleh Parlimen, kerana jikalau tidak mahkamah akan menghukum bahawa undang-undang itu terbatal dan tidak sah.

Mengikut teori perasingan kuasa pemerintahannya menjalankan tugas pemerintahannya sahaja dan tidak boleh menjalankan kuasa kehakiman. Tetapi mengikut sistem di Malaysia dan di negeri-negeri Komanwel pemerintah diberi juga tugas menjalankan kehakiman. Umpamanya di dalam Akta Keselamatan Dalam Negeri, Menteri berhak membuat keputusan iaitu sesuatu tindakan itu adalah untuk keselamatan negeri dan keputusan ini tidak boleh lagi disoal di mana-mana mahkamah. Begitu juga hal-hal seperti ini boleh didapati dalam undang-undang lain. Di sini nampaklah dalam sistem pemerintahan, kuasa membuat penghakiman bukan lagi menjadi hak mahkamah sahaja, bahkan pemerintah pun diberi kuasa itu.

Teori perasingan kuasa juga bermakna ahli-ahli Parlimen tidak boleh menjadi ahli pemerintah. Jikalau teori ini diikuti sepenuhnya, nescaya tidak wujud sistem yang dinamakan kerajaan bertanggungjawab sebagaimana yang ada sekarang di Malaysia dan di negeri-negeri Komanwel. Sistem kerajaan bertanggungjawab berkehendakkan menteri-menteri yang menjalankan kuasa pemerintah supaya bertanggungjawab kepada Parlimen dan mesti menjawab segala pertanyaan yang dibuat kepadanya di dalam Parlimen mengenai perjalanan kuasanya. Ini bermakna mereka mesti menjadi ahli Parlimen. Jika tidak, tidak ada

tanggungjawab mereka kepada Parlimen. Kita boleh melihat kedudukan Yang di-Pertuan Agong untuk menunjukkan teori perasingan kuasa ini tidak diikuti bulat-bulat oleh Perlembagaan Malaysia. Baginda adalah menjadi satu unsur⁶ Parlimen dan juga menjadi Ketua Pemerintah⁷ dan Negara.⁸

Teori perasingan kuasa ini hanya boleh didapati dalam pentadbiran mahkamah sahaja, kerana hakim-hakim Mahkamah Persekutuan dan Mahkamah Tinggi itu terasing daripada Parlimen dan pemerintah. Di sini teori ini bersebuti dengan teori kebebasan mahkamah.⁹

Oleh kerana teori perasingan kuasa ini tidak boleh diterapkan bulat-bulat ke dalam Perlembagaan Malaysia, tetapi dengan cara diubahsuai sahaja, maka nyatalah kepada kita bahawa kebebasan rakyat itu bukan semestinya boleh dicapai melalui sistem kerajaan bertanggungjawab dan teori kebebasan mahkamah. Yang sebenarnya, tujuan Montesquieu mencipta teori ini hanyalah untuk mencari suatu teori yang boleh melawan kezaliman Louis XIV. Oleh kerana dia melihat orang Inggeris lebih bebas daripada orang Perancis, tanpa mengkaji prinsip-prinsip perlembaga-

⁶Per. 44: "Kuasa membuat undang-undang Persekutuan adalah dipunyai oleh Parlimen yang mengandungi Yang Dipertuan Agong dan dua Majlis dinamakan Dewan Rakyat".

⁷per. 39: "Kuasa memerintah Persekutuan adalah dipunyai oleh Yang Dipertuan Agong dan boleh dijalankan, tertakluk kepada peruntukan mana-mana undang-undang Persekutuan dan Jadual yang kedua, olehnya atau oleh Jemaah Menteri atau seorang Menteri yang dikuasakan oleh Jemaah Menteri, tetapi Parlimen boleh dengan jalan undang-undang memberi tugas pemerintah kepada orang lain".

⁸Per. 32: "Hendaklah ada seorang Ketua Negara Persekutuan yang dinamakan Yang Dipertuan Agong, siapa yang akan ada keutamaan daripada semua orang di dalam Persekutuan ini dan tidak boleh didakwa ke dalam mana-mana Mahkamah".

⁹Berikut. Lihat bab XIII.

an British dengan lebih lanjut lagi, dia terus mencipta teori ini.

Akhirnya, teori perasingan kuasa yang dipakai di Malaysia dan negeri-negeri Komanwel secara kasar dan diubahsuai menempatkan Parlimen lebih tinggi kedudukannya daripada pemerintah dan mahkamah yang memangnya terasing. Parlimen mempunyai kuasa memberi pemulihan bagi segala tindakan yang melanggar undang-undang yang dibuat oleh pemerintah. Di Amerika Syarikat teori ini diamalkan sepenuhnya. Kedudukan Kongres terasing daripada Pemerintah dan Mahkamah tinggi Amerika Syarikat, yang memangnya terasing, diberi kuasa menghukum sama ada Akta Kongres itu sah atau tidak.¹⁰ Di Perancis kedudukan Parlimen adalah yang tertinggi, tetapi mahkamah di sana tidak berkuasa membuat penghakiman tentang sah atau tidak sahnya segala undang-undang yang dibuat oleh Parlimen dan segala tindakan yang dijalankan oleh pemerintah.¹¹

¹⁰Ini bukan sahaja disebabkan oleh teori perasingan kuasa, bahkan oleh kerana perlembagaan Amerika Syarikat bertulis. Di Malaysia pun Mahkamah Persekutuan boleh membuat penghakiman seperti ini.

¹¹Jenings: *The Law and the Constitution*, Fourth Edition University of London Press. p. 28.

II

SEJARAH PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN

Sejarah perlembagaan Persekutuan Malaysia dapat dikatakan berasal semenjak Tanah Melayu berlandung di bawah naungan Kerajaan British pada akhir abad kesembilan belas. Semenjak tarikh inilah negeri-negeri Melayu mulai menerima pentadbiran baharu, yang dibawa oleh Kerajaan British.

Apabila Kerajaan British bertapak di Negeri-negeri Selat: Singapura, Pulau Pinang dan Melaka pada awal abad kesembilan belas, mulailah orang-orang British menunjukkan minat mereka terhadap negeri-negeri Melayu di Semenanjung. Oleh kerana negeri-negeri Melayu pada masa itu tidak diperintah dengan teratur, selalu menghadapi perang sesama sendiri dan kerap kali menentang musuh-musuh dari luar, umpamanya Siam dan Bugis, maka amatlah senang Kerajaan British bertapak di negeri-negeri ini. Hal ini hanya terlaksana apabila Raja-raja Melayu bersetuju menandatangani beberapa perjanjian dengan Kerajaan British. Perjanjian tersebut menyata-

kan persetujuan Raja-raja Melayu menerima naungan Kerajaan British dan nasihatnya di dalam segenap lapangan pemerintahan negeri.

Perak. Negeri ini asalnya sebuah negeri takluk Melaka yang kemudiannya menjadi sebuah negeri yang merdeka. Dalam kurun yang ke-19, negeri Perak tidak mempunyai keamanan yang kekal, dan selalu berada dalam keadaan huru-hara. Pada mulanya negeri ini dilanggar orang Siam dan kemudiannya diserang pula oleh orang Bugis. Di samping itu, satu pergaduhan antara orang-orang Cina, pekerja lombong telah terjadi dan peristiwa itu menyebabkan keamanan terancam. Akhirnya pada tahun 1874, negeri Perak telah menerima naungan British.

Selangor. Dalam abad yang kedelapan belas, Selangor mempunyai Raja sendiri. Sejarah Selangor penuh dengan rekod-rekod perang saudara dan diserang oleh lanun-lanun laut. Pada tahun 1873, Kerajaan British mula campur tangan. Pada tahun 1874, seorang pegawai British bernama Frank Swettenham telah dihantar oleh Gabenor Singapura untuk bertugas sebagai penasihat dan pengadil Mahkamah. Setelah Selangor menerima naungan British, Frank Swettenham telah dijadikan Residen British pada tahun 1882.

Negeri Sembilan. Asalnya negeri ini tunduk di bawah perintah Melaka. Apabila Kerajaan Melaka jatuh ke tangan Portugis, Negeri Sembilan beraja ke Johor. Pada abad yang kedelapan dan kesembilan belas, Negeri Sembilan selalu berperang sama sendiri dan akhirnya pada tahun 1889, negeri ini menerima naungan British.

Pahang. Negeri ini asalnya berada di bawah perintah Melaka. Apabila Melaka jatuh ke tangan Portugis, negeri ini beraja ke Johor. Akhirnya, apabila

Pahang mempunyai rajanya sendiri pada tahun 1882, negeri ini tidak lagi duduk di bawah perintah Johor. Pada tahun 1888, Pahang menerima naungan British.

Johor. Negeri ini dibuka oleh Sultan Melaka yang lari, setelah dikalahkan oleh Portugis. Pada tahun 1885, Temenggung Abu Bakar telah dilantik menjadi Sultan dan pada tahun itu juga, Johor telah menerima naungan British, tetapi Pegawai Penasihat British hanya datang ke Johor pada tahun 1914.

Kedah. Negeri ini pun asalnya tunduk di bawah naungan Melaka. Apabila Melaka jatuh, Negeri Kedah telah menjadi sebuah negeri yang bernaung di bawah naungan Aceh dan kemudiannya Siam. Beberapa peperangan hebat telah berlaku di antara Kedah dengan Siam, dan akhirnya pada tahun 1909, Kedah masuk di bawah naungan British.

Perlis. Negeri Perlis asalnya ialah sebahagian daripada Negeri Kedah. Pada tahun 1821 hingga 1842, Negeri Kedah berada di bawah perintah Siam. Tetapi pada tahun 1842, Siam telah membenarkan Raja Kedah memerintah negeri itu sendiri. Perlis juga telah dijadikan sebuah negeri yang terasing dari Kedah dan mempunyai raja sendiri. Pada tahun 1909, Perlis telah menerima naungan British.

Kelantan dan Terenggamu. Pada mulanya negeri ini tunduk di bawah perintah Melaka. Tetapi apabila Melaka jatuh, kedua-duanya masuk di bawah naungan Kerajaan Siam. Setiap tahun kedua-dua negeri ini menghantar ufti atau bunga mas kepada Kerajaan Siam. Akhirnya, sebagaimana Kedah dan Perlis, kedua-dua buah negeri ini masuk bernaung di bawah bendera British pada tahun 1909. Oleh itu, satu perjanjian telah ditandatangani oleh Kerajaan Siam dan British di Bangkok pada akhir tahun 1910.

Negeri-negeri Melayu Bersekutu

Sebagaimana yang disebut di atas tadi Kerajaan British mula meletakkan tapak pemerintahannya di negeri Melayu pada tahun 1874. Selepas itu mereka mula menguasai sebuah negeri ke sebuah negeri Melayu, sehingga akhirnya Negeri Kedah, Perlis, Kelantan dan Terengganu diserahkan oleh Kerajaan Siam supaya dimasukkan di bawah naungan British pada tahun 1909, mengikut syarat Perjanjian Bangkok pada tahun tersebut.

Negeri-negeri Melayu Bersekutu telah ditubuhkan pada tahun 1895. Negeri-negeri tersebut ialah Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan. Tetapi sebelum persekutuan ini ditubuhkan, negeri-negeri ini diperintah oleh raja masing-masing mengikut nasihat yang diberi oleh Penasihat British. Penasihat ini bertanggungjawab kepada Gabenor di Singapura. Setelah persekutuan ditubuhkan, seorang pegawai British telah dihantar untuk tinggal di Kuala Lumpur. Semua penasihat British yang ada di Negeri-Negeri Bersekutu semuanya bertanggungjawab kepada Gabenor di Singapura, yang pada masa itu mempunyai kuasa sebagai Pesuruhjaya Tinggi bagi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.

Persekutuan ini telah ditubuhkan mengikut perjanjian tahun 1895, di antara Raja-raja Melayu dengan Kerajaan British. Menurut perjanjian ini, kedaulatan Raja-raja Melayu diakui, tetapi baginda hendaklah menerima nasihat daripada Penasihat British di dalam apa jua hal-ehwal pemerintahan negeri, kecuali adat istiadat orang-orang Melayu dan agama Islam. Kuasa yang tertinggi sekali terletak pada Raja dalam Mesyuarat. Rakyat Raja Melayu mempunyai taraf sebagai orang di bawah naungan British.

Sungguhpun perjanjian tahun 1895 mengadakan

Persekutuan, tetapi tiada apa-apa pembahagian kuasa di antara Kerajaan Pusat dengan Kerajaan Negeri, dan tidak juga ditubuhkan satu Badan Perundangan Pusat. Dari itu Persekutuan ini hanya menyatukan hal pentadbiran dan kehakiman sahaja. Akhirnya pada tahun 1905, satu badan perundangan pusat yang dinamakan Majlis Mesyuarat Persekutuan telah ditubuhkan. Di sini tidak juga ditentukan apakah jenis undang-undang yang boleh dibuat oleh Majlis Mesyuarat Persekutuan. Tetapi semua undang-undang yang dibuat oleh mana-mana negeri mestilah bersesuaian dan tidak bertentangan dengan undang-undang yang dibuat oleh Majlis Mesyuarat Persekutuan. Jika bertentangan atau tidak bersesuaian nescaya terbatalah undang-undang negeri itu. Nampaknya Majlis Mesyuarat Persekutuan boleh membuat undang-undang atas apa-apa perkara jua, melainkan mengenai hal-ehwal agama Islam dan kedudukan Raja-raja Melayu. Setiap rang undang-undang yang akan diluluskan oleh Majlis Mesyuarat mestilah disiarkan di dalam Warta Kerajaan selewat-lewatnya satu bulan sebelum dibawa ke mesyuarat; tetapi undang-undang yang hendak diluluskan dengan segera hendaklah dikemukakan dengan satu perakuan oleh Pengerusi Majlis itu.

Selain daripada ini, Majlis Mesyuarat Persekutuan juga mempunyai tugas mengira anggaran belanja dan hasil tahunan bagi setiap negeri yang bersekutu.

Dalam tahun 1912 dan tahun 1924, Perjanjian Persekutuan mengenai ahli-ahli Majlis Mesyuarat Persekutuan telah dipinda. Pada tahun 1927 pula, perjanjian ini dipinda sekali lagi, dengan disebut sejelasnya bahawa Majlis Mesyuarat Persekutuan adalah berkuasa membuat undang-undang bagi seluruh negeri-negeri bersekutu. Setiap undang-undang itu sebelum di-

kuatkuasakan hendaklah ditandatangani oleh Raja-raja Melayu dan Yang Dipertuan Besar Negeri Sembilan sebagai wakil Datuk Undang negeri itu. Manamana undang-undang yang dibuat oleh negeri tidaklah sah atau terbatal kiranya didapati bertentangan dengan undang-undang yang dibuat oleh Majlis Mesyuarat Persekutuan. Majlis Mesyuarat Persekutuan mesti menimbangankan anggaran dan segala perbelanjaan hendaklah diluluskan oleh enakmen perbekalan yang dibuat oleh Majlis itu.

Sementara itu dalam tahun 1927, Raja-raja Melayu dengan sendirinya telah berhenti daripada mengambil bahagian dalam perbincangan dan mesyuarat Majlis Mesyuarat Persekutuan ini. Dengan ini kuasa kerajaan pusat menjadi kuat, dan sebaliknya pula kuasa kerajaan negeri bertambah lemah. Oleh itu, kedudukan Dewan Negeri telah diperkuatkan, dan beberapa kuasa yang dahulunya dijalankan oleh seorang Pegawai British yang bergelar Ketua Setiausaha telah diserahkan kepada Dewan Negeri. Begitu juga Ketua Setiausaha telah diubah namanya kepada Setiausaha Persekutuan.

Walaupun setengah-setengah kuasa telah dipindahkan kepada Dewan Negeri, tetapi kerajaan pusat masih lagi mempunyai kuasa membentuk polisi negeri dan kewangan.

Ahli-ahli Dewan Negeri dilantik oleh Raja negeri masing-masing dan Dewan ini hanyalah sebagai menasihatkan Raja sahaja di dalam lapangan membuat undang-undang dan pentadbiran negeri.

Demikianlah keempat-empat buah Negeri Melayu ini diperintah sehingga Perang Dunia Kedua pada tahun 1940.

Negeri-negeri Melayu tidak Bersekutu

Kedah, Perlis, Kelantan dan Terengganu sebelum menerima naungan British pada tahun 1909 telah bernaung di bawah kuasa Kerajaan Siam. Tetapi mengikut Perjanjian Bangkok pada tahun itu, negeri-negeri ini diserahkan oleh Kerajaan Siam kepada Kerajaan British. Negeri Johor pula menerima naungan British pada tahun 1885. Pada tahun 1914, Johor telah menerima seorang pegawai Penasihat British.

Di setiap negeri yang lima ini, kuasa memerintah terletak di tangan Sultan masing-masing. Tetapi yang menjalankan pemerintahan negeri itu ialah seorang pegawai Melayu dengan gelaran Menteri Besar. Mengikut cara pemerintahan, Menteri Besar dikehendaki menerima nasihat pegawai Penasihat British dalam segala hal-ehwal pemerintahan, melainkan hal adat resam orang Melayu dan agama Islam. Cara pemerintahan kelima-lima buah negeri ini berkekalan hingga Perang Dunia Kedua dalam tahun 1940.

Negeri-negeri Selat

Negeri-negeri Selat terdiri daripada tiga buah tanah jajahan British iaitu Pulau Pinang, Melaka dan Singapura.

Pulau Pinang telah menjadi tanah jajahan British semenjak pulau itu diserahkan oleh Sultan Kedah kepada Kapten Sir Francis Light pada tahun 1786. Pada tahun 1800, Province Wellesley pula diserahkan oleh Sultan Kedah kepada Kompeni Hindia Timur.

Melaka telah menjadi tanah jajahan British pada tahun 1824. Negeri ini diserahkan oleh Kerajaan Belanda kepada Kerajaan British sebagai pertukaran tanah jajahan British di Sumatera yang diserahkan

kepada Kerajaan Belanda. Mengikut Perjanjian Menyerah dan Menukar Tanah Jajahan ini, Kerajaan Belanda telah mengaku iaitu mereka tidak akan campur tangan lagi di Malaya, kerana Malaya diakui mereka sebagai negeri yang jatuh di bawah kawasan pengaruh British.

Singapura pula telah menjadi tanah jajahan British pada tahun 1819, setelah pulau itu dijumpai oleh Sir Stamford Raffles untuk keperluan Syarikat Hindia Timur.

Pada tahun 1826, ketiga-tiga tanah jajahan ini telah disatukan dengan nama Negeri-negeri Selat, dan ketiga-tiganya diletakkan di bawah pemerintahan Kerajaan Benggala di India. Ibu negeri bagi Negeri-negeri Selat pada masa itu ialah George Town (Pulau Pinang). Tetapi disebabkan Singapura bertambah maju, maka ibu negeri itu dipindahkan ke Singapura pada tahun 1832. Pada tahun 1967 pemerintahan Negeri-negeri Selat ini dipindahkan pula dari Kerajaan Benggala kepada Jabatan Tanah Jajahan British di London. Negeri-negeri Selat diperintah oleh Kerajaan British sebagai sebuah negeri yang mempunyai seorang Gabenor dan Setiausaha tanah jajahan. Cara pemerintahan ini berlanjutan sehingga Perang Dunia Kedua apabila Negeri-negeri Selat dan Negeri-negeri Melayu telah ditakluk oleh Jepun.

Termasuk juga di bawah pemerintahan Negeri Selat beberapa buah daerah yang tersebut di bawah ini:

- (a) *Dinding*. Dinding dijadikan tanah jajahan British pada tahun 1874, tetapi diserahkan semula kepada Sultan Perak pada tahun 1934.
- (b) *Labuan*. Daerah pulau ini telah menjadi tanah jajahan British pada tahun 1846. Apabila pulau ini diserahkan oleh Sultan Brunei kepada Kera-

jaan British. Pada tahun 1887, pulau ini dimasukkan menjadi Negeri Selat.

- (c) *Pulau Kokos*. Pulau ini dipindahkan daripada Kerajaan Ceylon kepada Negeri Selat pada tahun 1886.
- (d) *Pulau Christmas*. Pulau ini masuk ke bawah pemerintahan Negeri Selat pada tahun 1900. Sebelum itu pulau ini sebuah tanah jajahan British yang berasingan.

Malayan Union

Di dalam Perang Dunia Kedua (1942-1945), Semenanjung Tanah Melayu telah diduduki oleh Jepun dan selepas perang ini, ia telah diletakkan di bawah Pentadbiran Tentera British yang berakhir pada 31 Mac 1946. Apabila tamat Pentadbiran Tentera British, sebuah kerajaan baharu yang dinamakan Malayan Union telah ditubuhkan. Malayan Union ini ditubuhkan berikutan perjumpaan Suruhanjaya Sir Harold Mac Michael, wakil Raja Inggeris dengan Raja-raja Melayu.

Apabila Malayan Union ditubuhkan, Negeri-negeri Selat telah dimansuhkan, sementara Singapura telah dijadikan sebuah tanah jajahan British yang berasingan. Pulau Kokos dan Christmas diletakkan di bawah pemerintahan Singapura manakala Pulau Labuan diletakkan di bawah pemerintahan Kerajaan Borneo Utara. Pulau Pinang dan Melaka masuk bercantum dengan sembilan buah Negeri-negeri Melayu, Kelantan, Kedah, Perlis, Terengganu, Johor, Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang. Dengan percantuman kesembilan buah Negeri-negeri Melayu dan kedua-dua buah tanah jajahan British inilah

Malayan Union telah ditubuhkan, dan disebabkan pertubuhan ini, Negeri-negeri Melayu Bersekutu telah dimansuhkan.

Tujuan Malayan Union ditubuhkan semata-mata untuk menyenangkan pentadbiran British sahaja. Di bawah sistem ini, segala kuasa terletak di tangan Gabenor Malayan Union, sehingga kuasa memberi ampun kepada orang salah pun ada di tangan Gabenor. Gabenor boleh membatalkan segala keputusan yang dibuat oleh Majlis Perundangan. Berhubung dengan kedudukan Raja-raja Melayu, mereka hanyalah mempunyai kuasa berkenaan dalam hal-ehwal agama Islam dan adat resam orang-orang Melayu sahaja. Majlis Perundangan Negeri yang ditubuhkan di setiap negeri hanya boleh membuat undang-undang mengenai perkara tempatan sahaja. Dalam pada itu, undang-undang yang dibuat olehnya boleh dibatalkan oleh Majlis Perundangan Malayan Union.

Dengan susunan-susunan seperti di atas tadi maka orang Melayu yang diketuai oleh Allahyarham Datuk Onn bin Jaafar tidak bersetuju dengan pertubuhan Malayan Union. Beliau menumpukan tenaganya untuk menentang cara pemerintahan baharu ini daripada dikekalkan. Pada fikiran orang Melayu, Malayan Union merupakan satu kerugian besar kepada Raja-raja Melayu dan rakyat mereka, kerana semua kuasa terserah kepada Kerajaan British. Yang tinggal di tangan Raja-raja hanyalah kuasa mengenai agama Islam.

Disebabkan tentangan daripada orang Melayu, maka pada tahun 1948, Malayan Union telah dimansuhkan dan digantikan dengan perlembagaan baru dengan nama Persekutuan Tanah Melayu. Persekutuan ini ditubuhkan pada 2 Februari 1948.

Persekutuan Tanah Melayu

Persekutuan ini ditubuhkan kerana menurutkan satu perjanjian yang telah ditandatangani oleh Duli-Duli Yang Maha Mulia Raja-raja Melayu dan baginda King George VI, Raja Inggeris. Negeri-negeri yang masuk ke dalam persekutuan ini ialah sembilan buah Negeri Melayu dan dua buah tanah jajahan British: Pulau Pinang dan Melaka. Setiap negeri mempunyai kuasa yang tertentu juga, tetapi kuasa ini luas dan dianggap mustahak untuk menubuhkan sebuah Kerajaan Pusat yang kuat dan gagah.

Ketua bagi Persekutuan yang baharu ini ialah Pesuruhjaya Tinggi. Sebagai wakil Raja Inggeris, dia mempunyai kuasa yang luas dalam hal membuat undang-undang dan menjalankan pentadbiran negeri. Majlis Perundangan Persekutuan mengandungi Pesuruhjaya Tinggi sebagai pengerusinya; tiga orang pegawai tetap; Peguam Negara, Ketua Setiausaha dan Setiausaha Kewangan; sebelas orang pegawai dan 34 orang bukan pegawai. Kesemua mereka ini dilantik oleh Pesuruhjaya Tinggi.⁴ Majlis Perundangan Persekutuan ini mempunyai kuasa membuat undang-undang sebagaimana yang ditulis di dalam Jadual Perjanjian itu. Tetapi Pesuruhjaya Tinggi mempunyai kuasa pembatal (veto) untuk menahan mana-mana rang undang-undang yang telah diluluskan oleh Majlis Perundangan Persekutuan daripada menjadi undang-undang, jika dia berfikir patut dan mustahak untuk keamanan dan faedah ramai. Dia boleh menjadikan undang-undang sesuatu rang undang-undang yang tidak diluluskan oleh Majlis Perundangan Persekutuan. Padahal Pesuruhjaya Tinggi itu menjadi wakil Raja Inggeris dan berkuasa menjalankan pentadbiran negeri ini tanpa mematuhi kehendak Majlis Perundangan Persekutuan.

Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 juga telah menubuhkan satu majlis yang bernama Majlis Raja-raja. Majlis Raja-raja berhak mengetahui segala perkara mengenai dasar atau polisi yang dibuat oleh Kerajaan Persekutuan. Pesuruhjaya Tinggi berkewajipan memberitahu hal ini kepada Majlis Raja-raja supaya dia mengetahui fikiran mereka mengenai hal itu. Raja-raja Melayu bersetuju menerima nasihat daripada Pesuruhjaya Tinggi berkenaan dalam pemerintahan negeri masing-masing.

Di dalam lapangan pentadbiran, Pesuruhjaya Tinggi mempunyai kuasa di dalam segala hal yang diserahkan kepada Kerajaan Persekutuan (Kerajaan Pusat). Untuk menasihatkan Pesuruhjaya Tinggi, satu badan yang dinamakan Majlis Mesyuarat Kerajaan telah ditubuhkan. Tetapi Pesuruhjaya Tinggi boleh menjalankan tugasnya tanpa menghiraukan nasihat Majlis Mesyuarat ini.

Untuk negeri di dalam Persekutuan pula, Majlis Perundangan Negeri mempunyai kuasa yang singkat sahaja. Kuasa yang disebut di dalam Jadual Yang Kedua bagi Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948. Majlis ini mempunyai kuasa membuat undang-undang mengenai adat resam orang Melayu, agama Islam dan apa-apa perkara yang diserahkan oleh Majlis Perundangan Persekutuan. Setiap negeri Melayu mempunyai seorang pegawai yang bernama Menteri Besar dan sebuah Majlis Mesyuarat Kerajaan. Majlis Mesyuarat ini ditubuhkan untuk menasihatkan raja; tetapi baginda boleh engkar, jika difikirkan perlu. Raja-raja Melayu sanggup dan bersetuju memerintah negeri mereka mengikut Perlembagaan Negeri masing-masing dan bersetuju bertanggungjawab untuk menggalakkan orang-orang Melayu dalam bidang pelajaran dan melatih mereka supaya dapat hidup sesuai dengan

kehendak kemajuan ekonomi, kebajikan masyarakat dan pentadbiran negeri.

Untuk melaksanakan polisi penjajahan British, seorang pegawai British yang berjawatan Penasihat British telah dilantik bagi setiap negeri. Penasihat British ini berhak memberi nasihat kepada Raja-raja Melayu dalam segala lapangan pemerintahan negeri, kecuali hal-ehwal dan adat resam orang Melayu dan agama Islam, dan Raja-raja Melayu bersetuju menerima nasihat itu.

Semenjak tahun 1948, setiap Negeri Melayu mempunyai Perlembagaan Negeri masing-masing. Bagaimanapun Negeri Johor dan Terengganu sememangnya sudah mempunyai perlembagaan sebelum tarikh ini. Negeri Johor mempunyai Perlembagaan semenjak tahun 1895 dan negeri Terengganu semenjak tahun 1911. Perlembagaan kedua-dua buah negeri ini dipinda supaya sesuai dengan kehendak-kehendak Perjanjian Persekutuan 1948.

Oleh kerana Pulau Pinang dan Melaka pada tahun 1948, masih menjadi tanah jajahan Kerajaan British, kedua-dua buah negeri itu setelah bercantum dengan Negeri-negeri Melayu kepunyaan Raja-raja Melayu. Kedua-duanya hanyalah dinamakan penempatan kediaman. Begitu juga Majlis Perundangan dalam kedua-dua buah negeri ini dinamakan Majlis Penempatan, dan Majlis Mesyuarat Kerajaan di Majlis Nominated Council. Ketua bagi Kerajaan Negeri Pulau Pinang dan Melaka digelar Pesuruhjaya Tempatan dan dia hanya menjadi wakil Pesuruhjaya Tinggi yang mana kuasa penuh ada di tangan Pesuruhjaya Tinggi. Yang demikian tidaklah dapat dia melawan pendapat Majlis Perundangan Negeri dan Majlis Mesyuarat Kerajaan.

Menuju Ke arah Kemerdekaan

Sebaik sahaja Persekutuan Tanah Melayu ditubuhkan pada tahun 1948, Parti Komunis Malaya mula menentang Kerajaan dengan maksud hendak merebut kuasa dan menggulingkan kerajaan. Cita-cita mereka hampir-hampir berjaya. Untuk mencegah gerakan Parti Komunis ini keadaan darurat telah diisytiharkan pada 13 Julai 1948. Dengan ini Kerajaan Persekutuan telah diberi kuasa mengambil sebarang langkah mencegah bahaya komunis itu. Di antara langkah-langkah yang diambil oleh kerajaan ialah memindahkan orang-orang yang duduk jauh dari bandar, terpencil dan berselerak di pinggir hutan. Mereka ini mudah menjadi mangsa dan jatuh di bawah pengaruh Parti Komunis. Oleh yang demikian mereka telah dipindahkan ke tempat-tempat yang khas yang dikenal sebagai Kampung Baharu. Kampung-kampung ini dikawal dengan rapi supaya terpelihara daripada bahaya komunis. Kerajaan telah mengisytiharkan setengah-setengah tempat yang dianggap merbahaya sebagai kawasan hitam. Kawasan ini dikenakan kawasan perintah berkurung dan catuan makanan. Dengan adanya langkah seperti ini askar-askar dan pasukan keselamatan kerajaan dapat menumpukan tenaga mereka untuk memerangi dan menangkap konco-konco komunis yang bersenjata. Selain daripada itu kerajaan juga telah memberi tawaran kepada pihak komunis supaya menyerah diri dengan jaminan yang mereka tidak akan didakwa di mahkamah. Di dalam Undang-undang Darurat sesiapa yang memiliki senjata api atau peluru boleh dihukum gantung. Oleh kerana gerakan komunis ini dianggap sebagai gerakan asing, yang boleh dikatakan tidak disokong oleh orang Melayu, maka sedikit demi sedikit kerajaan telah berjaya mengalahkan pemberontakan komunis ini.

Langkah di atas adalah mustahak untuk menghadapi peperangan komunis secara bersenjata. Tetapi komunisme ialah satu ideologi politik. Untuk melawan fahaman ini dan menahannya daripada merebak ke seluruh negeri, pemerintah British secara beransur-ansur mengambil langkah melengkapkan negeri ini dengan perubahan politik yang baru. Beberapa buah derma pelajaran, biasiswa dan kursus diberikan kepada penuntut-penuntut di bangku sekolah dan pegawai-pegawai di dalam perkhidmatan. Untuk melatih penduduk-penduduk negeri ini menggunakan kuasa, beberapa buah Majlis Tempatan telah ditubuhkan pada tahun 1952.¹ Pada tahun 1950,² ahli-ahli bagi Pihak Yang Berkuasa Awam Tempatan ini hendaklah dari ahli-ahli yang dipilih.

Di dalam urusan pemerintahan Kerajaan Pusat, satu percubaan telah dibuat iaitu dengan mengadakan satu sistem baru, bernama Sistem Ahli. Mengikut sistem ini 9 orang ahli Majlis Perundangan Persekutuan diberi tanggungjawab mengenai beberapa buah jabatan dan jawatan kerajaan; seperti hal-ehwal keselamatan dalam negeri, kesihatan, pelajaran dan lain-lainnya. Orang yang diberi tanggungjawab itu dinamakan Ahli dan dia bertanggungjawab kepada Ketua Setiausaha.

Pada bulan Jun tahun 1955, pilihanraya yang pertama kali telah diadakan untuk memilih ahli-ahli Majlis Perundangan Persekutuan. Oleh kerana pilihanraya ini, Majlis Perundangan Persekutuan telah dipinda supaya mengandungi 52 orang ahli yang dipilih, 34 orang ahli yang dilantik dan 12 orang pegawai kerajaan, dan seorang pengerusi yang dilantik

¹Ordinan Majlis Tempatan, 1952. No. 36t. 1952.

²Ordinan Pilihanraya Pihak Yang Berkuasa Awam Tempatan, 1950. No. 52t. 1950.

oleh Pesuruhjaya Tinggi dengan persetujuan Raja-raja Melayu. Di antara 12 orang pegawai yang menjadi ahli ialah Ketua Setiausaha, Peguam Negara, Setiausaha Kewangan dan sembilan orang Menteri Besar. Di antara ahli-ahli yang dilantik ialah dua orang wakil dari Pulau Pinang dan Melaka, enam orang wakil perdagangan, enam orang wakil dari perusahaan peladang, empat orang wakil dari perusahaan lombong, dua orang wakil dari perusahaan tanaman, empat orang wakil dari persatuan pekerja-pekerja, seorang mewakili bangsa Ceylon, seorang mewakili bangsa Serani, seorang mewakili kaum Asli, dua pegawai dan lima orang lagi dilantik oleh Pesuruhjaya Tinggi selepas dibincangkan dengan Ketua Menteri.

Oleh kerana keputusan pilihanraya itu telah dimenangi oleh Parti Perikatan yang mengandungi UM-NO, MCA dan MIC dengan mendapat 51 buah kerusi, dan hanya satu kerusi sahaja yang dimenangi oleh Parti Islam Se-Tanah Melayu, maka Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj sebagai Ketua Parti Perikatan telah dilantik menjadi Ketua Menteri.

Seimbang dengan Pilihanraya Persekutuan, pilihanraya telah diadakan di dalam tahun itu juga untuk memilih ahli Majlis Perundangan Negeri.³ Pilihanraya ini pun telah dimenangi oleh Parti Perikatan juga. Yang demikian pada akhir tahun 1955, semua badan perdagangan di Tanah Melayu telah mempunyai ahli-ahli yang dipilih oleh orang ramai.

Kemenangan Parti Perikatan di dalam pilihanraya tahun itu telah menjadi satu peristiwa yang besar dalam perkembangan politik di Tanah Melayu. Apa-

³Sekarang diberi nama Dewan Negeri.

tah lagi di samping itu Kerajaan Perancis telah memberi kemerdekaan kepada jajahan takluknya di Laos, Cambodia dan Vietnam. Parti Perikatan melipatgandakan usahanya untuk mencapai kemerdekaan Tanah Melayu. Anak-anak negeri Tanah Melayu yang belajar di luar negeri telah pulang penuh dengan semangat baru dan mula memegang jawatan-jawatan yang dahulunya dipegang oleh pegawai Eropah. Akhirnya selepas jawatan Setiausaha Tanah Jajahan British ke Tanah Melayu pada bulan Ogos tahun 1955, satu persidangan telah diadakan di London dalam bulan Januari dan Februari tahun 1956. Persidangan itu telah bersetuju menjadikan Tanah Melayu sebuah negara yang merdeka, dan berdaulat pada 31 Ogos 1957. Buat sementara itu Tanah Melayu telah diberi kemerdekaan dalam negeri, dan satu jawatankuasa ditubuhkan untuk menyasat dan membuat laporan dan cadangan mengenai Perlembagaan Negara yang akan merdeka itu.

—Mengikut persidangan itu juga, sementara menanti ketibaan tarikh yang ditetapkan untuk kemerdekaan, Pesuruhjaya Tinggi hendaklah bertugas mengikut nasihat Majlis Mesyuarat Kerajaan Persekutuan, dan mana-mana ahli Majlis Mesyuarat ini boleh mengemukakan apa-apa soalan dan kemusykilan ke dalam Majlis ini. Ahli-ahli Majlis Mesyuarat Perundangan Persekutuan yang sememangnya dilantik oleh Pesuruhjaya Tinggi tidak boleh dilantik olehnya melainkan selepas dibincangkan perlantikan ini dengan Ketua Menteri, Menteri Kewangan, Menteri Perdagangan, Menteri Pertahanan dan Menteri Keselamatan dalam Negeri. Ketua Setiausaha hanyalah bertanggung jawab dalam hal-ehwal pentadbiran dan perkhidmatan awam sahaja. Dalam pada itu pun, hal-ehwal luar negeri masih lagi di tangan British. Adalah dipersetujui juga iaitu semua Penasihat British di

Negeri-negeri Melayu hendaklah ditarik balik secara beransur-ansur supaya kesemuanya selesai di dalam tempoh satu tahun.

Jawatankuasa Perlembagaan yang dijanjikan dalam persidangan itu telah dilantik dalam bulan Mac tahun 1956, dengan diketuai oleh Lord Reid. Jawatankuasa ini menjalankan kerjanya dalam bulan Jun tahun 1955, dan telah mengeluarkan laporannya dalam bulan Disember tahun itu jua. Jawatankuasa ini telah diberi tugas untuk merangka satu perlembagaan persekutuan yang mewujudkan satu kerajaan pusat yang kuat supaya pentadbiran di negeri ini boleh dijalankan dengan licin dan rapi. Jawatankuasa ini berpendapat iaitu betapa mustahaknya diadakan taraf kewarganegaraan yang sama bagi seluruh Persekutuan. Setiap negeri yang bergabung di dalam Persekutuan ini patutlah diberi kuasa tertentu dan Raja-raja Melayu mestilah dijadikan sebagai raja yang berperlembagaan dengan mempunyai kedaulatan dan kebesaran sahaja, tetapi kuasanya dijalankan oleh Menteri Besar atau Mesyuarat Kerajaan. Hak-hak istimewa orang Melayu mestilah dikekalkan dengan cara yang dianggap sesuai dengan kepentingan orang bukan Melayu. Negara yang merdeka ini juga patutlah menjadi sebuah negara Komanwel dan mempunyai seorang Ketua Negara yang berperlembagaan.

Dengan menerima cadangan-cadangan Jawatankuasa Reid ini, maka Perlembagaan Persekutuan telah terbentuk dan Persekutuan Tanah Melayu menjadi sebuah negara yang bebas lagi berdaulat pada 31 Ogos 1957. Kemerdekaan ini dicapai kerana mengikut perjanjian yang ditandatangani di antara Raja British dengan Raja-raja Melayu tahun 1957. Selepas itu Parlimen British telah meluluskan satu undang-un

dang⁴ membenarkan kemerdekaan kepada Persekutuan Tanah Melayu, dan di bawah kuasa undang-undang inilah Raja British membuat satu perlembagaan untuk kemerdekaan Persekutuan Tanah Melayu yang berjalan kuat kuasanya pada 31 Ogos 1957. Sementara itu, perlembagaan Persekutuan juga diluluskan oleh Majlis Perundangan Persekutuan pada 27 Ogos 1957. Dengan cara inilah Persekutuan Tanah Melayu menjadi negara yang berdaulat mengambil peranannya di dalam perhubungan antarabangsa.

Menjelang Pembentukan Malaysia

Selepas mencapai kemerdekaan, Persekutuan Tanah Melayu berusaha menghapuskan saki-baki komunis, membangunkan taraf hidup penduduk-penduduk di luar bandar, memajukan ekonomi dan yang utamanya memperkenalkan nama Persekutuan di peringkat antarabangsa. Boleh dikatakan semua usaha ini berjaya, darurat yang diisytiharkan pada 13 Julai 1948⁵ telah tamat pada 31 Julai 1960⁶ dan usaha-usaha Kerajaan menjaga keselamatan negeri hanyalah untuk mencegah perbuatan-perbuatan yang berniat jahat dan menghapuskan saki-baki komunis di sempadan Tanah Melayu-Thailand. Untuk pembangunan taraf hidup penduduk di luar bandar, Kerajaan Persekutuan telah melancarkan beberapa rancangan pembangunan luar bandar. Sementara itu ekonomi negara diperbaiki dengan cara menggalakkan orang-orang asing supaya menanam modal mereka di negeri ini. Pelepasan cukai selama lima tahun diberi kepada penanam-penanam

⁴The Federation of Malaya Independence Act, 1957-5 and 6 Eliz. 2 Ch. 60 Lihat jua Ordinan Perlembagaan Persekutuan, 1957, No. 551, 1957.

⁵P.W. 1921/1948.

⁶P.U. 185 L. 1960.

modal⁷ itu. Dengan ini ekonomi negara pun bertambah maju.

Dalam lapangan politik antarabangsa pula, Persekutuan Tanah Melayu berpegang kepada piagam Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu: Polisi bersahabat dan menghormati hak asasi manusia (human right). Berlandaskan polisi inilah, maka Persekutuan Tanah Melayu bersama Negara Republik Eire telah membuat satu usul di Persidangan Majlis Perhimpunan Agung Bangsa-Bangsa Bersatu yang keempat belas pada 12 Oktober 1959⁸ mengecam Kerajaan China Komunis kerana tindakannya ke atas negeri Tibet yang menyebabkan Dalai Lama, Raja Tibet, terpaksa lari keluar daripada negerinya. Di atas nama hak asasi manusia, di dalam Persidangan Perdana Menteri Komanwel di London pada 1960 dan 1961,⁹ Perdana Menteri Tunku Abdul Rahman telah mencabar Kerajaan Afrika Selatan kerana polisinya terhadap orang-orang berwarna kulit. Cabaran ini merupakan satu perkara yang hebat, sehingga akhirnya Kerajaan Afrika Selatan terpaksa menarik diri keluar daripada Negeri-negeri Komanwel.

Persekutuan Tanah Melayu yang mengalami kekacauan dan penderitaan akibat keganasan komunis semenjak tahun 1948, sudah tentu berikhtiar untuk menjaga keselamatan negeri ini dan jirannya daripada ancaman komunis. Inilah dia batu asas yang mewujudkan

⁷Pioneer Industries (Relief from Income Tax) Ordinance, 1958 No. 31 of 1958.

⁸Usul ini diterima oleh Perhimpunan Agung pada 21.10.1959 sebagai usul 1353 'xiv.

⁹Persidangan ini diadakan pada tahun 1960 daripada 3 hingga 13 Mac dan pada tahun 1961, daripada 8 hingga 17 Mac. Dalam Persidangan tahun 1961, Afrika Selatan telah membuat pengumuman menarik diri keluar daripada Komanwel.

kan Malaysia. Pada 23 Ogos 1961 Tunku Abdul Rahman telah mencapai satu persetujuan dengan Encik Lee Kuan Yew, Perdana Menteri Singapura supaya dicantumkan kedua-dua buah negeri itu — Tanah Melayu dan Singapura — syarat-syarat percantuman itu adalah dipersetujui akan dibincangkan dengan lebih lanjut lagi. Pada masa itu Singapura mempunyai kerajaan bertanggungjawab dan tidak mempunyai kuasa penuh. Hal-ehwal keselamatan dalam negeri terserah kepada Majlis Keselamatan Dalam Negeri yang terdiri daripada Kerajaan British, Singapura dan Tanah Melayu, manakala hal-ehwal pertahanan dan luar negeri masih lagi terletak di tangan Kerajaan British. Parti Tindakan Rakyat (PAP) yang memerintah Singapura dan diketuai oleh Encik Lee Kuan Yew berpendapat bahawa sebaik-baik cara untuk mencapai kemerdekaan Singapura ialah bercantum dengan Tanah Melayu. Hasil daripada pendapat inilah maka persetujuan 23 Ogos 1961 telah tercapai di antara Tunku Abdul Rahman dan Perdana Menteri itu.

Tetapi sebelum persetujuan itu tercapai, Tunku Abdul Rahman telah membuat satu ucapan di dalam satu majlis makan tengah hari yang diberi oleh wartawan-wartawan pada 27 Mei 1961. Di dalam ucapan itu, Tunku telah berkata iaitu ketiga-tiga wilayah di Borneo Utara iaitu Brunei, Sarawak dan Sabah boleh dicantumkan dengan Tanah Melayu dengan nama Malaysia. Ucapan ini disambut baik oleh Kerajaan British, yang menyebabkan kemudiannya diundang oleh Harold MacMillan, Perdana Menteri British untuk menghadiri satu persidangan mengenai hal ini di London, pada 20 hingga 22 November 1961. Kedua-dua pihak bersetuju untuk menyiasat lebih lanjut lagi mengenai rancangan hendak menubuhkan Malaysia

itu. Menurut persetujuan yang tercapai dalam persidangan ini, satu Jawatankuasa yang diketuai oleh Lord Cabbold telah dilantik untuk menyiasat kehendak-kehendak penduduk di Sabah dan Sarawak. Jawatankuasa itu telah menjalankan tugasnya pada akhir bulan Februari 1962 dan telah tamat menulis laporannya pada 21 Jun 1962.

Sementara itu, perkembangan politik di Tanah Melayu, Singapura dan wilayah Borneo Utara heboh membincangkan hal pembentukan Malaysia. Tunku telah membuat penjelasan dalam Parlimen pada 12 Ogos 1963¹⁰ tentang mustahaknya demokrasi diselamatkan melalui pembentukan Malaysia. Dengan yang demikian, kuasa keselamatan dalam dan luar negeri hendaklah diserahkan kepada Kerajaan Pusat. Di Singapura pula, satu pungutan suara telah diadakan untuk menentukan sama ada rakyat bersetuju atau tidak dengan percantuman Singapura dengan Tanah Melayu. Parti-parti politik di Sabah dan Sarawak telah membuat beberapa lawatan ke Kuala Lumpur untuk membincangkan lebih lanjut lagi hal penubuhan Malaysia ini.

Dalam pada itu Kerajaan Filipina telah membuat satu tuntutan ke atas Sabah dengan mengatakan Sabah adalah kepunyaan Raja Sulu dan sekarang telah mula menjadi hak milik Kerajaan Filipina. Tuntutan itu ditolak oleh Kerajaan British. Sementara itu Parti Komunis Indonsia yang diketuai oleh D.N. Aidit telah bersuara menentang rancangan penubuhan Malaysia. Tetapi punca sebenarnya yang menghalang penubuhan Malaysia datangnya daripada Pemerintahan Indonesia dan Sheikh Azhari, Ketua Parti Rakyat Brunei. Pada 8 Disember 1962, Azhari telah mulai

¹⁰Parliamentary Debates: Volume V pp. 670-683.

memberontak melawan Sultan Brunei dan Kerajaan British di Sarawak dan Sabah. Azhari dan pengikut-pengikutnya menubuhkan satu angkatan bersenjata yang dinamakan Tentera Kalimantan Utara. Pemberontakan ini telah mendapat sokongan daripada Pemerintahan Indonesia yang pada masa itu berterus terang menyatakan yang mereka tidak bersetuju dengan rancangan penubuhan Malaysia, kerana ia adalah rancangan penjajahan baharu. Ini menyebabkan hubungan diplomatik di antara Tanah Melayu dengan Indonesia menjadi genting. Sementara itu Pemerintahan Filipina telah mendesak tuntutananya ke atas Sabah. Akhirnya kedua-dua pemerintah ini menggesa supaya satu pungutan suara mesti diadakan di Sabah dan Sarawak sebelum ditubuhkan Malaysia. Jika tidak mereka tidak akan mengiktiraf kelahiran Malaysia.

Oleh yang demikian Tunku Abdul Rahman telah bertemu dengan Presiden Sukarno di Tokyo pada 31 Mei - 1 Jun 1963, dan kemudian satu perjumpaan lagi telah diadakan di Manila pada 30 Julai - 5 Ogos 1963 di antara Tunku, Presiden Sukarno dan Presiden Macapagal, Ketua Negara Filipina. Ketiga-tiga pemimpin negara ini bersetuju tidak akan membantah kelahiran Malaysia kiranya satu siasatan dibuat oleh satu jawatankuasa untuk menentukan kehendak-kehendak penduduk di Sabah dan Sarawak berhubung dengan kelahiran Malaysia. Jawatankuasa ini hendaklah dilantik oleh Setiausaha Agung Bangsa-Bangsa Bersatu. Malangnya apabila Jawatankuasa ini membuat penyiasatan dan menghantarkan pendapatnya kepada Setiausaha Agung Bangsa-Bangsa Bersatu, Presiden Sukarno dan Presiden Macapagal enggan menerima pendapat dan laporan Jawatankuasa ini.¹¹

¹¹Laporan Jawatankuasa ini tidak disiarkan kepada orang awam.

Apabila Malaysia ditubuhkan pada 16 September 1963, kedua-dua negara ini tidak mengiktirafkan Malaysia dan akhirnya hubungan diplomatik di antara Malaysia dengan Indonesia dan Filipina terputus. Dengan ini Indonesia pun mula melancarkan polisi konfrontasi menentang wujudnya Malaysia.

Apabila Laporan Cobbold itu diserahkan kepada Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu dan British pada 1 Ogos 1962, kedua-dua kerajaan ini telah bersetuju menubuhkan Malaysia pada 31 Ogos 1963. Buat sementara waktu, satu Jawatankuasa antara Kerajaan telah ditubuhkan untuk menyiasat dengan lebih lanjut struktur penubuhan Malaysia. Jawatankuasa ini dipengerusikan oleh Lord Landsdown, Menteri Jabatan Tanah Jajahan British dan Tun Abdul Razak, Timbalan Perdana Menteri Tanah Melayu. Jawatankuasa ini mulai berfungsi pada 30 Ogos 1962 dan tamat pada 19 Disember tahun itu juga. Di dalam suasana yang terancam daripada Indonesia dan Filipina, yang tidak bersetuju dengan kelahiran Malaysia, maka Perjanjian Malaysia telah ditandatangani di London oleh Kerajaan British, Persekutuan Tanah Melayu, Singapura, Sabah dan Sarawak pada 9 Julai 1963. Kerajaan Brunei yang dahulu telah menyatakan keinginannya hendak menganggotai Malaysia dan turut bersama-sama hadir di persidangan menandatangani Perjanjian Malaysia telah enggan menandatangani dan telah mengundurkan diri. Ini disebabkan oleh dua perkara: Taraf kedudukan Sultan Brunei dan cara pembahagian hasil minyak yang dianggap oleh Brunei merupakan satu kerugian besar kepadanya.¹²

¹²Kerajaan Brunei telah menafikan tuduhan-tuduhan yang mengatakan Brunei tidak masuk dalam Malaysia kerana persetujuan tidak tercapai mengenai taraf kedudukan Sultan Brunei. Penafian ini telah dibuat secara

Mengikut Perjanjian Malaysia ini, Parlimen Kerajaan British akan meluluskan satu undang-undang untuk memberi kemerdekaan kepada Singapura, Sabah dan Sarawak dan setiap negeri akan mempunyai perlembagaan baru. Bagi pihak Persekutuan Tanah Melayu pula, Parlimen persekutuan akan meluluskan satu undang-undang dipanggil Akta Malaysia untuk meminta Perlembagaan Persekutuan yang ada supaya disesuaikan dengan konsep dan struktur penubuhan Malaysia. Akta Malaysia¹³ itu telah diluluskan pada 26 Ogos 1963. Walaupun Akta ini dijangka mesti berkuatkuasa pada 31 Ogos 1963 dan penubuhan Tanah Melayu mesti ditetapkan wujud pada hari itu juga, tetapi disebabkan bantahan daripada Kerajaan Indonesia dan Filipina, kelahiran Malaysia ditangguhkan hingga pada 16 Ogos 1963. Penangguhan penubuhan Malaysia yang semata-mata kerana hendak memelihara polisi berjiran dan bersahabat dengan Indonesia dan Filipina akhirnya tidak berjaya juga, kerana kedua-dua buah negara ini enggan mengiktiraf Malaysia dan perhubungan diplomatik dengan Indonesia dan Filipina pun putus.

Malaysia

Malaysia yang lahir pada 16 September 1963 ialah sebuah persekutuan yang terdiri daripada sebelas buah negeri di Tanah Melayu, dua buah Negeri Borneo iaitu Sabah dan Sarawak dan Singapura.

Sebaik sahaja Malaysia terbentuk, Kerajaan Indonesia mulalah melancarkan polisi berseteru menen-

sikan kepada orang ramai dalam surat yang dikatakan ditulis oleh Perdana Menteri Tunku Abdul Rahman; Surat ini mengatakan iaitu sebab-sebab Brunei tidak masuk Malaysia ialah kerana soal kewangan dan bukannya soal taraf kedudukan Sultan Brunei. Lihat suratkhbar Straits Times 4.9.1968.

¹³ Act. No. 261/ 1963.

tang kewujudan Malaysia. Polisi ini bukan sahaja merupakan perang diplomatik dari segi ekonomi, bahkan juga perang senjata. Bumi Malaysia telah dilanggar oleh askar-askar dan penyeludup-penyeludup dari Indonesia. Oleh itu, Kerajaan Persekutuan terpaksa mengisytiharkan darurat sekali lagi.

Sementara itu, perhubungan di antara Kerajaan Persekutuan dengan Kerajaan Singapura, walaupun pada mulanya elok, tetapi dari sehari ke sehari bertambah buruk. Akhirnya satu perjanjian di antara Menteri-menteri Kerajaan Persekutuan dengan Menteri Kerajaan Singapura, secara senyap-senyap dan sulit telah ditandatangani pada 7 Ogos 1965.¹⁴ Mengikut perjanjian ini Malaysia bersetuju dengan tindakan Singapura yang akan keluar daripada Malaysia dan menjadi sebuah negara yang berdaulat dan merdeka. Tatkala membincangkan satu rang undang-undang berkenaan dengan kemerdekaan Singapura di Parlimen Persekutuan pada 9 Ogos 1965, Tunku Abdul Rahman berkata yang beliau telah berfikir panjang dan berpendapat eloklah Singapura berpisah dari Malaysia dan menjadi sebuah negara yang merdeka dan berdaulat. Beliau berharap hubungan baik akan terjalin di antara Kerajaan Persekutuan dengan Kerajaan Singapura. Perpisahan ini berlaku dengan rasminya pada 9 Ogos 1965.

Sementara itu, pada 1 Oktober 1965, Kerajaan Indonesia telah mengalami pemberontakan yang dipelopori oleh Parti Komunis Indonesia yang diketuai oleh D.N. Aidit. Pemberontakan itu tidak berjaya walaupun enam orang panglima tentera Indonesia telah dibunuh oleh puak pemberontakan. Akhirnya Presiden Sukarno terpaksa menyerahkan kuasa me-

¹⁴Singapore Gazette, 1965 p. 2188-2192.

merintah Indonesia kepada Jeneral Suharto, seorang panglima yang berjaya menghancurkan pemberontakan itu. Dengan berpindahnya kuasa pemerintahan kepada Jeneral Suharto, Menteri-menteri Indonesia yang berkhidmat sebelum 1 Oktober 1965, telah disingkirkan atau ditahan dan menteri-menteri baharu dilantik menjadi ganti. Dr. Subandrio, Menteri Luar dalam kabinet Presiden Sukarno dahulu telah ditahan dan diganti oleh Tun Adam Malik. Dengan berlakunya peralihan kuasa di Indonesia, maka dengan beransur-ansur politik konfrontasi yang dilancarkan oleh Sukarno berkurangan. Suasana pun baik untuk mencapai perdamaian di antara Malaysia dengan Indonesia. Akhirnya satu perjanjian damai telah tercapai di antara Tun Abdul Razak dan Adam Malik di Bangkok, pada 29 Mei — 1 Jun 1966. Setelah disahkan oleh Parlimen Indonesia dan kerajaan Malaysia, perjanjian itu telah ditandatangani di Jakarta pada 11 Ogos 1966. Dengan ini tamatlah polisi berseteru dan perhubungan di antara Malaysia dan Indonesia pulih seperti sediakala. Akhirnya pada 31 Ogos 1967, kedua-dua negara ini telah memulihkan semula hubungan diplomatik.

Kerajaan Filipina membantah penubuhan Malaysia kerana tuntutan ke atas Sabah yang belum selesai, dan tidak diindahkan oleh Kerajaan British. Apabila Malaysia telah ditubuhkan, Kerajaan Filipina telah memutuskan hubungan diplomatik dengan Malaysia, dan enggan mengiktiraf Malaysia sebagai sebuah negara yang berdaulat. Tetapi setelah merasakan kesukaran tiadanya hubungan di antara kedua-dua negara ini, maka pada bulan Mei tahun 1964, perhubungan secara konsul dibuat. Kemudian pada 3 Jun 1966, hubungan diplomatik di antara kedua-dua negara ini telah dipulihkan semula.

Sekarang hubungan diplomatik di antara kedua-dua buah negeri meruncing kerana Filipina telah memperhebatkan tuntutananya ke atas Sabah. Pada mulanya ada laporan mengatakan Kerajaan Filipina bersahabat dan bertanggungjawab memberikan latihan kepada satu kumpulan khas yang terdiri daripada orang-orang Islam dari selatan Filipina untuk menyerang Sabah (Peristiwa Corregidor). Berdasarkan berita ini, Malaysia telah membuat satu bantahan keras. Selepas itu, satu perjumpaan telah dibuat di antara pihak Malaysia dengan pihak Filipina di Bangkok untuk menyelesaikan soal tuntutan Filipina ke atas Sabah. Bagaimanapun perjumpaan ini gagal. Berikutan dengan kegagalan itu, Kerajaan Filipina telah memerintahkan supaya Duta Besarnya di Kuala Lumpur dan pegawai-pegawai yang lain kembali ke Manila. Hanya seorang pegawai pentadbir sahaja yang tinggal di Kuala Lumpur. Tetapi langkah seperti ini tidak dijalankan oleh Kerajaan Filipina. Untuk mengekalkan persahabatan kedua-dua negeri, Tun Abdul Razak dan Tuan Ramos, Setiausaha Luar Kerajaan Filipina, telah bersetuju semasa mereka berjumpa di Jakarta supaya soal Sabah dibekukan buat sementara. Tetapi baru-baru ini Kongres Filipina telah meluluskan satu rang undang-undang yang mengatakan Sabah ialah sebahagian daripada wilayah kepunyaan Filipina, walaupun bantahan keras telah dibuat oleh Malaysia. Rang undang-undang ini hanya menanti untuk ditandatangani oleh Presiden Marcos. Oleh yang demikian kedudukan hubungan diplomatik di antara kedua-dua negeri adalah sangat penting.

Sebelum bab ini ditutup, eloklah disebut secara ringkas sejarah Singapura, Sarawak dan Sabah.

Singapura. Sebelum Perang Dunia Kedua, Singapura

telah menjadi ibu negeri bagi negeri-negeri Selat. Gabenor Singapura pada masa itu bukan sahaja berkuasa di Negeri-negeri Selat malah ia menjadi Pesuruhjaya Tinggi bagi Negeri-negeri Melayu Bersekutu dan mempunyai kuasa ke atas Penasihat-penasihat British yang bertugas di Negeri-negeri Melayu Tidak Bersekutu. Selepas perang, Negeri-negeri Selat ini dimansuhkan pada tahun 1946, sementara Pulau Pinang dan Melaka dicantumkan dengan sembilan buah Negeri-negeri Melayu menjadi Malayan Union yang kemudiannya dipanggil Persekutuan Tanah Melayu. Pulau Labuan telah disatukan dengan Borneo Utara (Sabah) dan Singapura bersama-sama dengan Pulau Cocos dan Pulau Christmas telah menjadi sebuah jajahan British yang terasing. Tetapi kedua-dua Pulau Cocos (1955) dan Christmas (1958) telah diserahkan kepada Kerajaan Australia.

Di antara tahun 1946 dan tahun 1955, Singapura telah diperintah sebagaimana kebanyakan tanah jajahan British iaitu mempunyai seorang Gabenor yang menjadi wakil Raja British. Gabenor ini mempunyai kuasa penuh dalam hal pentadbiran negeri, melainkan dalam beberapa perkara yang tertentu sahaja dan dikehendaki sentiasa berhubung dengan Jabatan Tanah Jajahan British di London. Satu Majlis Perundangan yang mengandungi kebanyakannya pegawai-pegawai kerajaan dan orang-orang yang dipilih dan dilantik oleh Gabenor telah ditubuhkan untuk menolong Gabenor dalam hal-ehwal membuat undang-undang. Tugas Majlis Perundangan ini hanyalah memberi nasihat kepada Gabenor, tetapi Gabenor itu tidak semestinya menurut keputusan-keputusan yang dibuat oleh Majlis Perundangan ini. Dalam hal-ehwal pemerintahan, satu Majlis Mesyuarat Kerajaan yang mengandungi pegawai-pegawai kerajaan dan orang-

orang yang dilantik oleh Gabenor telah dibentuk. Gabenor tidak semestinya mengikut nasihat dan keputusan Majlis Mesyuarat Kerajaan itu. Untuk menjalankan pentadbiran dan melaksanakan polisi-polisi kerajaan, seorang pegawai turus telah diantik untuk mengawal semua jabatan kerajaan. Pegawai ini bergelar Ketua Setiausaha yang bertanggungjawab ke atas semua jabatan kerajaan kepada Gabenor.

Darurat yang menimpa Tanah Melayu disebabkan komunis dirasakan juga oleh Singapura, tetapi tidak berpanjangan dan lama masanya seperti di Tanah Melayu kerana Singapura tidak ada hutan-hutan yang sesuai untuk perlindungan gerila komunis. Dalam pada itu perkembangan politik di Singapura mendesak Kerajaan British supaya diberi satu perlembagaan yang membawa kemerdekaan. Pada tahun 1955, satu perlembagaan baru telah diberikan oleh Kerajaan British. Kesannya, Majlis Perundangan Singapura mempunyai lebih ramai ahli yang dipilih melalui pilihanraya dan Majlis Mesyuarat Kerajaan diketuai oleh seorang Ketua Menteri yang dilantik oleh Gabenor daripada parti politik yang menang di dalam pilihanraya itu. Dalam pada itu, Gabenor masih mempunyai kuasa mengatasi keputusan Majlis Perundangan dan Majlis Mesyuarat Kerajaan.

Oleh kerana "merdeka daripada British" menjadi cogan kata bagi semua parti politik di Singapura, satu perjumpaan perlembagaan telah diadakan di London di antara Kerajaan British dengan Kerajaan Singapura yang diketuai oleh Dato' David Marshall, yang pada masa itu Ketua Menteri Singapura. Mengikut persetujuan perjumpaan ini, Singapura telah mendapat satu perlembagaan baru pada tahun 1959, yang merupakan kemerdekaan dalam negeri. Semua ahli Majlis Perundangan hendaklah dipilih dengan cara pilihanraya,

dan kuasa pemerintahannya adalah terletak di tangan Gabenor, yang gelarannya ditukar kepada Yang Dipertua Negeri, mengambil sempena bahawa jawatan ini tidaklah dipegang oleh seorang pegawai British tetapi oleh orang tempatan. Sungguhpun kuasa pemerintahan terletak di tangan Yang Dipertua Negara, kuasa ini dijalankan oleh kabinet atau oleh Yang Dipertua Negara dengan nasihat Jemaah Menteri yang terdiri daripada ahli-ahli Majlis Perundangan. Singapura tidak mempunyai kuasa di dalam hal-ehwal luar negeri, pertahanan dan keselamatan dalam negeri.

Pada tahun 1957, Singapura telah mempunyai undang-undang kewarganegaraannya¹⁵ sendiri. Kewarganegaraan Singapura boleh didapati dengan sebab: Lahir di Singapura atau keturunan, masukan dan daftaran. Apabila Singapura menyertai Malaysia, kewarganegaraan Singapura masih dipakai dan tiap-tiap warganegara Singapura mempunyai kewarganegaraan Persekutuan di samping kewarganegaraan Singapura. Undang-undang pilihanraya Singapura yang dibuat pada tahun 1954,¹⁶ membenarkan warganegara United Kingdom dan tanah jajahannya menjadi pengundi dan pada tahun 1959, undang-undang ini telah dipinda supaya tiap-tiap pengundi mesti mengundi.

Untuk memenuhi Majlis Perundangan di bawah perlembagaan baru, Parti Tindakan Rakyat (PAP) yang diketuai oleh Lee Kuan Yew telah mendapat kemenangan dalam pilihanraya yang diadakan pada tahun 1959. Dengan usaha dan tenaga parti inilah satu persetujuan tercapai di antara Kerajaan Singapura dan Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu yang membawa Singapura pada 16 September 1963, bercantum menja-

¹⁵Ordinance Singapore No. 351 1957.

¹⁶Ordinance Singapore Bab. 53.

di satu anggota Malaysia. Namun pada 9 Ogos¹⁷ 1965 ia telah berpisah daripada Malaysia dan menjadi sebuah negara yang merdeka dan berdaulat.

Sarawak. Sarawak pada asalnya adalah hak Sultan Brunei. Rakyat di negeri itu terpaksa membayar cukai kepada Sultan Brunei. Oleh kerana kekerasan cara memungut cukai ini, maka orang-orang Sarawak telah memberontak melawan Sultan Brunei pada tahun 1839. Setelah itu satu perjumpaan telah diadakan di Kucing di antara Raja Muda Brunei dengan seorang Inggeris bernama James Brooke. Raja Muda ini ialah Bendahara dan juga bapa saudara kepada Sultan Brunei. Dalam perjumpaan itu James Brooke telah bersetuju menolong Sultan Brunei menghapuskan pemberontakan itu. Akhirnya pada tahun 1841, orang Sarawak bersetuju memberhentikan pemberontakan mereka dengan syarat James Brooke dijadikan Raja mereka.

James Brooke mula memerintah Sarawak dengan gelaran Raja Brooke. Barangkali disebabkan pengaruh pemberontakan, Raja Brooke telah membuat satu undang-undang bernama Undang-undang Sarawak yang Kesembilan (the Nine Cardinal Principles of the Rule of the English Rajah). Mengikut undang-undang ini Sarawak adalah negeri kepunyaan rakyat, Raja Brooke hanya memerintah negeri itu sebagai pemegang amanah dan untuk faedah rakyat sahaja, dengan pelajaran dan kemajuan negeri di kalangan rakyat. Sarawak telah dijadikan sebuah negeri di bawah naungan British. Demikianlah Sarawak diperintah se-

¹⁷Constitution and Malaysia (Singapore Amendment) Act, 1965. No. 53/1965 dan Republic of Singapore Independence Act, 1965 - Singapore Gazette Acts Supplement No. 2/1965. Perjanjian Perpisahan Singapura - Singapore Gazette 1965 p. 2188 - 2199.

hingga bermulanya Peperangan Jepun pada akhir tahun 1941.

Setelah tamat peperangan itu pada tahun 1946, Sarawak telah dijadikan tanah jajahan British dan diperintah oleh seorang gabenor seperti tanah jajahan British yang lain.

Dalam tahun 1961 hingga 1963, ahli-ahli politik di Sarawak membincangkan hal penubuhan Malaysia yang disebutkan oleh Tunku Abdul Rahman dalam ucapannya pada 27 Mei 1961. Akhirnya pada 16 September 1963 Sarawak masuk bercantum menjadi sebuah negeri di dalam Malaysia.

Sabah. Dalam tahun 1877, seorang saudagar Jerman bernama Gustavas Baron de Overbeck dan seorang saudagar Inggeris bernama Alfred Dent, kedua-duanya wakil syarikat perniagaan Inggeris yang bernama Syarikat British Borneo Utara (British North Borneo Company) telah mendapat tanah di Borneo Utara daripada Sultan Abdul Munin, Raja Brunei dan daripada Sultan Abdul Jalil, Raja Sulu. Kedua-dua Sultan ini telah melantik Gustavas Baron de Overbeck memerintah di kawasan itu dengan mempunyai kuasa penuh: Kuasa hidup dan mati sekalian penduduk di sana.

Pada tahun 1881 Syarikat British Borneo Utara (British North Borneo Company) memerintah kawasan ini dengan mendapat naungan Kerajaan British. Kawasan pemerintahan itu dinamakan Borneo Utara, barangkali kerana mengambil sempena nama Syarikat British ini. Borneo Utara ini diperintah sehingga tamat Peperangan Jepun.

Pada tahun 1946, Borneo Utara dan Pulau Labuan telah dijadikan tanah jajahan British dengan diperintah oleh seorang Gabenor sebagaimana tanah

jajahan British yang lain. Mengikut perkembangan politik di negeri itu, pemerintahan British di negeri ini tamat pada 16 September 1963; apabila Borneo Utara menjadi sebuah negeri di dalam Malaysia. Namanya diubah daripada Borneo Utara menjadi Sabah sebagaimana dikenali sekarang.

III

PERSEKUTUAN

Malaysia ialah sebuah negara yang bersekutu. Semenjak 9 Ogos 1965, iaitu tarikh Singapura keluar daripada Malaysia dan menjadi sebuah negara merdeka yang terasing, Persekutuan Malaysia mengandungi tiga belas buah negeri: Sebelas negeri di Tanah Melayu iaitu, Johor, Kedah, Kelantan, Melaka, Negeri Sembilan, Pahang, Pulau Pinang, Perak, Perlis, Selangor dan Terengganu; dan dua buah negeri Borneo iaitu Sabah dan Sarawak.¹ Sekiranya pada suatu masa yang akan datang kelak ada negeri-negeri lain hendak masuk ke dalam lingkungan persekutuan ini maka Parlimen boleh meluluskan satu undang-undang untuk dimasukkan negeri itu ke dalam Malaysia.² Selain daripada Selangor, sempadan negeri-negeri dalam Persekutuan ini ialah segala sempadan yang diakui sebelum hari lahir Malaysia. Sempadan-sempadan ini boleh dipinda oleh perlembagaan kiranya pindaan-pindaan itu dipersetujui oleh Majlis Perundangan Negeri dan Majlis

¹Per. 1(2).

²Per. 2.

Mesyuarat Raja-raja.³ Bagi Negeri Selangor sempa-
dan yang ditetapkan pada hari kemerdekaan Malaysia
telah diubah kerana ibu kota Persekutuan telah dijadi-
kan Wilayah Persekutuan yang mana ia terkeluar
daripada takluk negeri Selangor.⁴

Profesor Dicey⁵ mentakrifkan sebuah negara per-
sekutuan itu sebagai suatu helah atau rekaan politik
menyesuaikan perpaduan dan kuasa negara dengan
wujudnya bermacam-macam hal kepentingan negeri
yang masuk dalam persekutuan itu. Dengan sebab
adanya perpaduan dan kuasa negara dan hak-hak
kepentingan negeri, maka mana-mana persekutuan
mesti wujud sebuah kerajaan pusat dan beberapa
kerajaan negeri. Yang demikian, segala kuasa dalam
negara persekutuan mestilah dibahagikan di antara
kerajaan pusat dengan kerajaan negeri. Hakim di
dalam kes *Liquidators of the Maritime Bank v. Receiver
General of New Brunswick* (1892) A.C. 437 at p. 441
berkata:⁶

³Per. 2

⁴Akta Perlembagaan (Pindaan No. 2 1973 - Constitution Amendment)
No. 2, Act 1973.

⁵*The Law of the Constitution*, 10th Ed. Macmillan p. 143.

⁶"The vital core of a federal constitution is the division of legislative
powers between central authority and the component states or provinces.
This division represents the compromise between the forces which makes
union possible and those which inhibit the formation of a closer union. It
marks the limits of which can be done by common agreement of the extent
to which the separate states must be permitted to differ and work out their
own destinies." Lord Haldane dalam kes *A.G. Australia v. Colonial Sugar
Refining Company 1914 A.C. 237*, ada berkata iaitu Perlembagaan Kanada
tidaklah boleh disifatkan sebagai satu persekutuan yang tepat pada
maksudnya. Takrif yang seperti ini adalah sempit kerana apa yang mustahak
pada segi persekutuan ialah pembahagian kuasa di antara badan perunda-
ngan pusat dengan badan perundangan tempatan atau negeri yang mana
kedua-dua badan tidak ada kuasa membuat apa-apa perubahan mengenai
pembahagian kuasa itu. Tentang bagaimana cara pembahagian kuasa itu
dibuat tidaklah begitu penting. Lihat K.C. Wheare, *Federal Government*
3rd Ed. Oxford pp. 13-14.

“Kesimpulan yang mustahak bagi sesuatu perlembagaan persekutuan ialah pembahagian kuasa membuat undang-undang di antara kerajaan negeri. Pembahagian kuasa ini merupakan satu persetujuan di antara puak-puak yang boleh mewujudkan satu percantuman dengan puak-puak yang menghalang pembentukan satu percantuman yang rapat. Pembahagian kuasa ini juga menjadi suatu had bagi apa yang boleh dibuat dengan perjanjian dan suatu sempadan setakat mana negeri masing-masing dibenarkan tidak patuh dan menjalankan tugas-tugasnya untuk nasib negeri itu.”

Oleh kerana hakikat persekutuan itu mesti ada pembahagian kuasa, biasanya pembahagian kuasa itu disusun demikian: Kerajaan pusat diberi kuasa yang meliputi seluruh negara dan mengenai perkara-perkara yang mustahak dari segi kepentingan negara. Kerajaan negeri diberi kuasa meliputi seluruh negeri itu sahaja dan hanyalah mustahak untuk kepentingan tempatan sahaja. Tetapi untuk penjelasan yang tepat, maka cara-cara pembahagian ini mengikut apa yang tertulis di dalam Perlembagaan itu sendiri.

Di Australia, yang juga sebuah negara bersekutu, Kerajaan Pusat (dinamakan Kerajaan Komanwel) telah diberi beberapa kuasa tertentu, manakala kerajaan negeri pula mempunyai segala kuasa yang baki. Tetapi di dalam Perlembagaan Kanada, Kerajaan Pusat (dinamakan Kerajaan Dominion) mempunyai kuasa yang tertentu. Perbezaan tentang pembahagian kuasa di dalam Perlembagaan kedua-dua negeri ini disebabkan tujuan dan kehendak-kehendak Perlembagaan itu tidak sama. Perlembagaan Australia

telah dipengaruhi oleh Perlembagaan Amerika Syarikat yang menegaskan segala kuasa itu datanginya daripada negeri dan kerajaan pusat hanya mempunyai kuasa setakat yang diserahkan kepadanya oleh kerajaan negeri sahaja. Dengan fikiran beginilah maka kerajaan pusat itu dianggap semata-mata menjadi sebagai agen atau wakil kerajaan negeri sahaja. Walaupun negeri-negeri di Australia bimbangkan kuasa Jepun dan Jerman di Lautan Pasifik pada akhir abad kesembilan belas, tetapi disebabkan mereka sayangkan kebebasan negeri, mereka tidak bersetuju hendak menubuhkan sebuah kerajaan pusat yang mempunyai kuasa yang luas.

Tetapi di Kanada,⁷ sebab-sebab yang utama sekali persekutuan itu ditubuhkan ialah kerana negeri-negeri di Kanada bimbangkan kekuatan Amerika Syarikat, sebuah negara tetangga di selatannya. Oleh itu, persekutuan difikirkan sebagai suatu yang boleh menyelesaikan beberapa perkara. Salah satu daripada perkara-perkara itu ialah hendak mewujudkan sebuah negara yang kuat supaya dapat menentang beberapa hal, baik di dalam mahupun di luar negeri. Berlandaskan kepada dasar inilah maka kerajaan pusat (Dominion) telah diberi kuasa yang luas, manakala negeri-negeri pula diberi hanya kuasa-kuasa yang tertentu.

Bagaimana pula Perlembagaan Malaysia dibentuk? Jawapan ini boleh didapati di dalam Perlembagaan yang dibuat oleh Jawatankuasa Reid. Untuk pendirian Persekutuan yang baru, dua tugas adalah mustahak: Mengembang dan menyuburkan pertumbuhan

⁷ Laskin: Canadian Constitutional Law (1966) Carswell, 3rd, Ed. pp

demokrasi dan membangun serta membuka negeri dengan menggunakan kekayaan negeri dan isi buminya. Oleh itu amatlah penting dibentuk sebuah kerajaan pusat yang kuat. Malaysia dibentuk pada 16 September 1963. Kepentingan mengadakan sebuah kerajaan pusat yang kuat tidak dapat dielakkan, kerana Malaysia dibentuk berasaskan kepada keselamatan negara daripada bahaya ancaman komunis yang bermaharajalela di Vietnam, Indonesia dan juga di sekitar Asia Tenggara. Untuk menyelamatkan negara daripada ancaman seperti ini, kerajaan pusat mesti mempunyai kuasa yang luas. Cara-cara pembahagian kuasa, mengikut tugas Jawatankuasa Reid, hendaklah dibuat supaya diadakan sebuah Kerajaan Pusat yang kuat dan di samping itu pula ada kerajaan negeri yang mempunyai kuasa yang tertentu. Dengan mengikut asas-asas ini, maka kerajaan pusat diberi kuasa yang luas sebagaimana yang tertera di dalam Senarai I Jadual yang Kesembilan, manakala kerajaan negeri pula diberi kuasa, yang tidak begitu luas, sebagaimana yang disenaraikan di dalam Senarai II.

Kuasa yang diberikan kepada kerajaan pusat, bukan sahaja luas, bahkan mustahak untuk pendirian negara dan bangsa. Sebahagian daripada kuasa ini ialah hal-ehwal luar negeri, pertahanan, keselamatan dalam negeri, undang-undang mal dan jenayah dan peraturan-peraturan mengenai undang-undang itu dan pentadbiran keadilan, kewarganegaraan, kewangan perniagaan, perdagangan dan perusahaan, perkapalan, pelayaran dan perikanan, perhubungan dan pengangkutan, pelajaran, kesihatan, hal-ehwal buruh, kebajikan orang asli, pekerjaan perahlian dan lain-lain.

Berkenaan dengan kuasa negeri pula, kebiasaannya ialah mengenai hal-ehwal adat istiadat, hal-ehwal

agama Islam, tanah, pertanian dan perhutanan, kerajaan tempatan yang lain daripada ibu kota dan beberapa perkara yang mempunyai kepentingan tempatan sahaja. Walaupun kuasa kerajaan pusat dan kerajaan negeri disebutkan dengan nyata dalam Senarai I dan senarai II Jadual Yang Kesembilan, tetapi boleh jadi kuasa ini tidak habis dinyatakan. Dari itu kepada Kerajaan yang manakah kuasa yang tidak tertulis, iaitu kuasa yang bakinya patut diberi? Mengikut Perlembagaan Malaysia,⁸ segala kuasa yang tidak disebutkan di dalam Senarai I dan II terpulanglah kepada kerajaan negeri. Mengenai cara pembahagian kuasa baki ini, pembahagian itu sama seperti dalam perlembagaan Amerika Syarikat dan Australia, yang mana kuasa baki itu diberi kepada kerajaan negeri; tetapi di Kanada kuasa baki itu dipunyai oleh kerajaan pusat (Dominion).

Sungguhpun kuasa tertentu dan khas diberi dan dibahagikan di antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri, biasanya dalam perjalanan pentadbiran hari-hari, amatlah sukar hendak ditentukan kepada siapakah sesuatu kuasa itu diberikan oleh perlembagaan. Kekusutan yang semacam ini pernah berlaku di Australia. Untuk mengelakkannya, Perlembagaan Australia telah mengadakan kuasa bersama iaitu dalam beberapa perkara tertentu kerajaan pusat dan kerajaan negeri mempunyai kuasa yang sama untuk melaksanakan masalah perkara itu. Perlembagaan Malaysia tidak juga ketinggalan daripada mengadakan kuasa bersama yang dipunyai oleh kerajaan pusat dan kerajaan negeri dalam beberapa perkara yang tertentu. Kuasa ini disusun di dalam Senarai III Jadual Yang Kesembilan. Perkara-perkara yang termasuk di bawah

⁸Per. 77.

kuasa bersama ialah perkara mengenai kebajikan masyarakat, derma pelajaran, haiwan, peminta sedekah, penjaga tali air, kesihatan awam dan sebagainya.⁹

Untuk negeri Sabah dan Sarawak, kuasa khas negeri dan kuasa bernama adalah lebih luas daripada kuasa-kuasa yang dipunyai oleh negeri-negeri di Tanah Melayu. Perbezaan tentang pembahagian kuasa ini ialah untuk menyesuaikan kemasukan negeri-negeri itu ke dalam Malaysia, kerana inilah kali pertama negeri-negeri ini bercantum dengan negeri-negeri di Tanah Melayu. Lagipun perkara-perkara yang dipegang oleh negeri-negeri itu ialah perkara-perkara yang hanya khas kepada negeri-negeri tersebut sahaja.

Setiap perlembagaan persekutuan tentulah bertulis dan setiap perlembagaan bertulis tentulah mempunyai satu peruntukan yang mengatakan bahawa perlembagaan itu ialah undang-undang tertinggi atau undang-undang asas bagi negara itu. Dalam perkara VI Perlembagaan Amerika Syarikat diperuntukkan iaitu: "Perlembagaan ini dan undang-undang Amerika Syarikat yang dibuat mengikut Perlembagaan, dan semua perjanjian yang dibuat atau yang akan dibuat atas nama pihak berkuasa Amerika Syarikat adalah undang-undang tertinggi dalam negara ini. Hakim dalam setiap negeri hendaklah mengikutnya, walaupun apa-apa yang terkandung di dalam Perlembagaan atau undang-undang negeri adalah sebaliknya."¹⁰

⁹Undang-undang persekutuan atau negeri mengenai perkara bersama boleh memberi kuasa kepada badan pemerintah pusat dengan sepenuhnya sehinggakan kerajaan negeri tidak ada kuasa lagi. Per. 80(2).

¹⁰"This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, anything in the Constitution or Laws of any States to the contrary notwithstanding" —

Dengan adanya peruntukan tertinggi ini, maka dapatlah sistem persekutuan itu berjalan dengan rapi dan tegasnya. Ini disebabkan peruntukan tertinggi ini mewujudkan kedudukan kerajaan pusat menjadi rendah daripada kerajaan negeri dan juga menghalang kerajaan negeri daripada mengganggu perjalanan kerajaan pusat.¹¹ Walaupun di Amerika Syarikat pembahagian kuasa di antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri dibuat atas taraf yang sama. Bagaimanapun disebabkan peruntukan tertinggi ini kebebasan kerajaan negeri tersekat oleh apa yang termasuk dalam bidang kuasa kerajaan pusat. Kerajaan negeri tidak berkuasa menyekat, menghalang, membeban atau mengawal perjalanan undang-undang yang dibuat oleh Kongres untuk menjalankan kuasa-kuasa yang terserah kepadanya. Kita fikir ini adalah satu natijah yang pasti datang daripada ketinggian yang diakui oleh perlembagaan.¹²

Perlembagaan Malaysia mengandungi peruntukan,¹³ iaitu "perlembagaan ini adalah undang-undang tertinggi dalam Persekutuan dan mana-mana undang-undang yang dibuat selepas Hari Merdeka yang bertentangan dengan Perlembagaan ini, setakat mana yang bertentangan adalah terbatal". Dalam satu peruntukan yang lain,¹⁴ jikalau mana-mana undang-undang negeri bertentangan dengan undang-undang persekutuan, maka undang-undang persekutuanlah yang mesti dipakai dan undang-undang negeri itu pun

Schwartz: *American Constitutional Law* (1955) Cambridge University Press. m.s. S41.

¹¹B. Schwartz: *"American Constitutional Law"* (1955) Cambridge University Press, p. 39.

¹²Tuan Hakim Besar John Marshall, dalam kes *Mc Culloch v. Maryland* 4 Wheat: 316, 436 (U.S. 1819).

¹³Per. 4.

¹⁴Per. 75.

setakat mana yang bertentangan adalah terbatal. Peruntukan tertinggi didapati juga dalam Perkara 81 yang berbunyi demikian: "Kuasa pemerintah yang dipunyai oleh setiap negeri hendaklah dijalankan supaya (a) dapat dipatuhi mana-mana undang-undang persekutuan yang berkuatkuasa di negeri itu dan (b) supaya jangan menghalang atau merosakkan perjalanan kuasa pemerintahan yang dipunyai oleh Kerajaan Persekutuan".

Peruntukan tertinggi ini amatlah penting bagi sesebuah negara persekutuan, kerana jika tidak ada tentulah sukar kerajaan pusat hendak menjalankan pemerintahan dan pentadbiran dengan tegas dan rapi.

Peruntukan tertinggi itu bukan sahaja bermakna kerajaan negeri tidak boleh menghalang Kerajaan Pusat, tetapi juga merupakan kedudukan Parlimen dan Dewan Negeri yang lebih rendah daripada Perlembagaan: Parlimen dan juga Dewan Negeri tidak berkuasa membuat undang-undang yang bertentangan dengan Perlembagaan atau di luar kuasa masing-masing. Misalnya Parlimen tidak boleh membuat undang-undang menyalahi peruntukan mengenai hak asasi ataupun undang-undang mengenai agama Islam. Undang-undang yang dibuat oleh Parlimen atau undang-undang yang dibuat oleh Dewan Negeri dengan menentang Perlembagaan atau di luar kuasa masing-masing adalah tidak sah, dan boleh disoal di dalam perbicaraan di mahkamah. Tetapi undang-undang yang dibuat oleh Parlimen untuk mencegah darurat, walaupun bertentangan dengan Perlembagaan adalah sah.¹⁵ Pasal (3) Perkara 4 berbunyi demikian: Sah atau tidak sah undang-undang yang

¹⁵Per. 150 Pasal (6).

Undang-undang yang dibuat oleh Parlimen pada masa berjalan kuatkuasa darurat, jika undang-undang itu dikehendaki dengan sebab

dibuat oleh Parlimen atau Dewan Negeri tidak boleh dipersoalkan dengan sebab undang-undang itu mengandungi peruntukan yang kuasanya tidak dipunyai oleh Parlimen atau Dewan Negeri, melainkan di dalam perbicaraan untuk meminta perakuan bahawa undang-undang itu tidak sah dengan sebab itu ataupun (a) di dalam perbicaraan di antara Persekutuan dengan sesebuah atau beberapa buah negeri jika undang-undang itu dibuat oleh Parlimen atau (b) di dalam perbicaraan di antara Persekutuan dengan negeri, jika undang-undang itu dibuat oleh negeri itu. Dan Perkara 128(I) (a) memperuntukkan Mahkamah Persekutuan mempunyai bidang kuasa memutuskan apa-apa soalan sama ada undang-undang yang dibuat oleh Parlimen atau Dewan Negeri itu sah atau tidak. Ini disebabkan undang-undang itu mengandungi peruntukan yang mana Parlimen atau Dewan Negeri tidak mempunyai kuasa ke atasnya.

Dengan sebab undang-undang yang dibuat oleh Parlimen dan Dewan Negeri boleh dicabar dalam Mahkamah Persekutuan, maka perlembagaan Persekutuan merupakan ketinggian perlembagaan itu dan kerendahan Parlimen dan badan perundangan negeri. Profesor Dicey berkata: Sebuah Negara Persekutuan itu wujud dengan sebab perlembagaan, samalah seperti wujudnya mana-mana perbadanan dengan sebab adanya undang-undang yang menubuhkannya atau yang membolehkan penubuhannya. Yang demikian setiap kuasa, baik kuasa pemerintahan, kuasa undang-undang atau kuasa kehakiman, sama ada dipunyai oleh negara itu atau oleh negeri masing-masing dalam

darurat, tidaklah boleh dikatakan tidak sah walaupun bertentang dengan Perlembagaan

persekutuan itu, adalah rendah dan dikawal oleh Perlembagaan.¹⁶

Tetapi di United Kingdom, oleh kerana perlembagaannya tidak bertulis tidaklah ada apa-apa had atau sekatan ke atas kuasa Parlimen. Dari segi undang-undang, Parlimen di England boleh membuat dan mengubah undang-undang mengenai apa jenis perkara pun dan mahkamah tidak akan menyoal sama ada sah atau tidak sah undang-undang itu. Mahkamah hanya akan menerima dan membuat tafsiran ke atas undang-undang itu. Konsep ini dinamakan ketertinggian Parlimen. Ketinggian Parlimen di England dari segi undang-undang sahaja, kerana mahkamah tidak akan menolak undang-undang Parlimen. Tetapi dari segi politik Parlimen harus tidak berani hendak membuat sesuatu undang-undang yang boleh membangkitkan pertelingkahan politik yang akibatnya boleh membawa kepada kekalahan parti yang memerintah.

Setiap Perlembagaan Persekutuan mestilah berkehendakkan sesuatu badan yang tertentu untuk mentafsirkan perlembagaan, kerana perlembagaan itu adalah satu undang-undang tertinggi daripada undang-undang biasa. Kuasa mentafsirkan perlembagaan ini hanya diberikan kepada sebuah mahkamah yang tertentu. Di Amerika Syarikat kuasa ini diserahkan kepada Mahkamah Tinggi. Di Malaysia kuasa ini terletak di tangan Mahkamah Persekutuan. Fasal (2) Perkara 128 Perlembagaan Malaysia, memperuntukkan iaitu jika timbul di dalam mana-mana perbicaraan di hadapan mana-mana mahkamah satu soalan mengenai natijah peruntukan perlembagaan ini, maka Mahkamah Persekutuanlah yang berkuasa membuat keputusan itu. Selepas persoalan itu diputuskan, baru-

¹⁶*The Law of the Constitution*, p. 144

lah dipulangkan kes itu kepada mahkamah asal supaya diselesaikan perbicaraan itu. Perkara 130 juga memberi kuasa kepada Yang di-Pertuan Agong untuk meminta fikiran Mahkamah Persekutuan mengenai apa-apa soalan yang dianggapkan oleh Yang di-Pertuan Agong mengenai natijah peruntukan Perlembagaan ini.¹⁷

Konsep memberi kuasa kepada mahkamah supaya mentafsirkan perlembagaan dinamakan semakan mahkamah. Konsep ini bermula di Amerika Syarikat dan diikuti pula oleh negeri-negeri lain seperti Kanada, Australia, Ireland dan juga Malaysia. Di Amerika Syarikat kuasa semakan mahkamah ini tidak tercatat di dalam Perlembagaan tetapi adalah berasaskan kepada pendapat Hakim Besar Amerika, John Marshall yang telah mensifatkan kuasa ini sebagai satu kesimpulan yang mesti sehati dengan kewajipan kehakiman.¹⁸ Tetapi di Malaysia kuasa semakan mahkamah ini adalah berasaskan kepada Perkara 128 dan Perkara 130.

¹⁷Kuasa ini telah digunakan oleh Yang di-Pertuan Agong dalam Kes Kerajaan Persekutuan v. Kerajaan Kelantan mengenai tafsiran Perkara III — Lihat *Straits Times* 2.12.1967.

¹⁸*Marbury v. Madison* 1 Cranch 137, 177 (U.S. 1803).

RUJUKAN

- Alan Gledhill, *Fundamental Rights in India* (1956), Stevens and Sons.
- Basu's *Commentary on the Constitution of India* 5th Edition, Volume I and V.
- Constitution of the United States* (1952), Senate Document No. 170.
- Clive Parry *Nationality and Citizenship Laws* (1960), Stevens and Sons.
- Cobbold Report (1962) Government Printer.
- Dicey, A.V., *The Law of the Constitution* (1959), 10th Edition, MacMillan.
- Groves, H.E., *The Constitution of Malaysia* (1964), Malaysia Publication Ltd.
- Hewart, *New Despotism* (1929), Benn.
- Hickling, R.H. *Fundamental liberties under the Constitution of the Federation of Malaya* (1963), M.L.J. XLIV.
- Hood Phillips, *The Constitutional Law*, 2nd Edition.
- Inter-Governmental Committee Report (1962).
- Jennings, *The Law and the Constitution*, 4th Edition, University of London Press.
- Jennings, *The Approach to Self-Government* (1958), Cambridge University Press.
- Jennings, *Constitutional Laws of the Commonwealth* (1957), Oxford University Press, Volume. I

- Laskin, *Canadian Constitutional Law* (1966), Carswell 3rd Edition.
- Lawson and Bently, *Constitutional & Administrative Law* (1961), Butterworths.
- Malayan Constitutional Reports* (1957).
- Mervyn Jones, *British Nationality* (1956), Clarendon Press.
- Peaslee, *Constitution of Nations* — Volume III.
- Penyata Pilihanraya Umum Parlimen dan Dewan Negeri* (1964), Pencetak Kerajaan.
- Proceedings of the Federal Legislative Council: 1950 — 1951 and 1952 — 1953.*
- Quick & Garran, *Constitution of Commonwealth of Australia* (1961).
- Schwartz, B., *The American Constitutional Law* (1955), Cambridge University Press.
- Sheridan, L.A., *Federation of Malaya Constitution* (1961), University of Malaya Land Review.
- Sheridan, L.A., *The British Commonwealth* (1961), Stevens & Sons, Vol. 9.
- Wade and Phillips, *Constitutional Law*, 7th Edition.
- Wheare, K.C. *Federalism* (1956), Oxford University Press.

