**WAJARKAH RUKUN NEGARA DIJADIKAN MUQADIMAH PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN?**

Oleh

Tun Abdul Hamid Mohamad

**Apakah muqadimah atau *preamble*?**

Muqadimah (atau *preamble*) kepada perlembagaan adalah satu kenyataan pengenalan ringkas mengenai tujuan asas Perlembagaan dan prinsip panduan (*guiding principles*). Ia menyatakan secara umum niat pengasas mengenai tujuan Perlembagaan dan apa yang mereka harap akan dicapai oleh Perlembagaan itu. Sebagai niat atau hasrat pengasas, ia biasanya ditulis pada masa sesuatu Perlembagaan itu digubal.

**Contoh muqadimah**

Perlembagaan Persekutuan (Malaysia) tidak mempunyai muqadimah. Ia bermula terus dengan peruntukan substantif dengan “Bahagian 1, Negeri-Negeri, Agama dan Undang-Undang Bagi Persekutuan”.

Perlembagaan Singapura juga tidak mempunyai muqadimah.

England tidak mempunyai perlembagaan bertulis langsung.

Perlembagaan Amerika Syarikat (United States) mempunyai muqadimah seperti berikut:

*“Kami Rakyat Amerika Syarikat, untuk membentuk sebuah Kesatuan yang lebih sempurna, mewujudkan Keadilan, memastikan Ketenteraman dalam negara, menyediakan pertahanan bersama, menggalakkan Kebajikan umum, dan memperolehi Nikmat Kebebasan kepada diri kami dan anak cucu kami, menetapkan dan mewujudkan Perlembagaan ini untuk Amerika Syarikat.”* (Terjemahan saya).[[1]](#endnote-1)

Perlembagaan India mempunyai muqadimah yang lebih panjang:

*“KAMI, RAKYAT INDIA, setelah dengan sesungguhnya memutuskan untuk membentuk India sebagai sebuah REPUBLIK BERDAULAT, SOSIALIS, SEKULAR DEMOKRATIK dan untuk menjamin kepada semua rakyatnya:*

*KEADILAN, sosial, ekonomi dan politik;*

*KEBEBASAN pemikiran, percakapan, kepercayaan, iman dan ibadat;*

*KESAKSAMAAN status dan peluang; dan untuk menggalakkan di kalangan mereka semua  
  
PERSAUDARAAN menjamin keutuhan individu dan perpaduan dan keutuhan Negara;*

*DALAM DEWAN PERWAKILAN KAMI pada dua puluh enam November, 1949, dengan ini menerima pakai, MENGGUBAL DAN MEMBERIKAN KEPADA DIRI KAMI PERLEMBAGAAN INI.[[2]](#endnote-2)* (Terjemahan saya).

Muqadimah Perlembagaan Pakistan terlalu panjang untuk diperturunkan.

Muqadimah Perlembagaan Commonwealth of Australia, berbunyi seperti berikut:

*“Bahawa rakyat New South Wales, Victoria, Australia Selatan, Queensland, dan Tasmania, dengan rendah diri bergantung kepada rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa, telah bersetuju untuk bersatu dalam satu Komanwel Persekutuan yang tidak dapat dibatalkan di bawah Mahkota United Kingdom Great Britain dan Ireland, dan di bawah Perlembagaan ini ditubuhkan:[[3]](#endnote-3)* (Terjemahan saya.)

**Kajian oleh Liav Orgad**

Dalam artikel ini, saya banyak bergantung kepada sebuah artikel bertajuk *“The Preamble In Constitutional Interpretation”* oleh Liav Orgad daripada The School of Law, The Interdisciplinary Center Herzliya. Artikel itu telah dibentangkan di W. G**.** Hart Legal Workshop on *"Comparative Aspects on Constitutions: Theory and Practice"* di the Institute of Advanced Legal Studies di London dan diterbitkan oleh International Journal of Constitutional Law. Citation: 8 Int'l J. Const. L. 714 2010.

Ini kerana, saya dapati penulis artikel itu telah membuat kajian yang sangat mendalam dan penemuannya dan hujah-hujahnya sangat mantap. Namun demikian, saya tidak menerima bulat-bulat setiap pendapatnya. Ia tertakluk kepada pandangan dan hujah-hujah saya sendiri, mengambil kira keadaan di Malaysia.

Penulis artikel tersebut telah mengkaji Perlembagaan 50 buah negara. Ringkasan penemuannya terdapat di awal artikel beliau. Antara lain, katanya:

*“Di kebanyakan negara, muqadimah semakin digunakan untuk mewujudkan hak keperlembagaan dalam hal-hal yang tidak dinyatakan. Tinjauan secara global fungsi muqadimah menunjukkan trend yang semakin meningkat ke arah ia mempunyai kuasa mengikat yang lebih kuat – sama ada dengan sendirinya, sebagai sumber substantif hak, atau digabungkan dengan peruntukan perlembagaan yang lain, atau sebagai panduan untuk tafsiran perlembagaan. Sehari demi sehari, Mahkamah lebih bergantung kepada muqadimah sebagai sumber undang-undang. Walaupun di sesetengah negara perkembangan ini bukanlah sesuatu yang baru malah bermula beberapa dekad dahulu, di negara-negara lain ia merupakan satu perkembangan yang lebih baru. Dari perspektif global, muqadimah AS, yang secara amnya tidak menikmati status undang-undang yang mengikat, kekal pengecualian daripada peraturan”.[[4]](#endnote-4)* (Terjemahan saya).

Kita lihat pula apa katanya mengenai perkembangan di India.

*“India adalah satu lagi contoh yang menunjukkan penggunaan muqadimah yang semakin meningkat dalam tafsiran perlembagaan ........... Dalam hampir seribu halaman keputusan penanda aras[[5]](#endnote-5), Mahkamah Agung India memutuskan bahawa mukadimah adalah sebahagian daripada Perlembagaan dan menikmati kuasa undang-undang. Hakim-hakim itu mengkaji teori muqadimah dan kegunaannya. Beberapa orang hakim-hakim itu memetik penghakiman-penghakiman Mahkamah Amerika dan Commentaries on the Constitution of the United States oleh* Joseph Story *mengenai Perlembagaan Amerika Syarikat untuk membuat kesimpulan bahawa muqadimah adalah kunci untuk memahami Perlembagaan dan mentafsirkan peruntukan-peuntukannya. Muqadimah, bersama-sama dengan Hak Asasi dan Prinsip Arahan Dasar Negara (Fundamental Rights and the Directive Principles of State Policy) - bahagian yang paling penting dalam Perlembagaan India merupakan teras perlembagaan. Tidak seperti Perancis, India mengisytiharkan bahawa muqadimah tidak boleh, dengan sendirinya, mengenakan hak-hak tambahan kepada yang jelas termaktub di dalam Perlembagaan. Walau bagaimanapun, Mahkamah tetap mengambil jalan keluar dengan menggunakan muqadimah apabila teks Perlembagaan adalah samar-samar. Sebagai contoh, Mahkamah Agung bergantung pada muqadimah untuk membuktikan bahawa pihak berkuasa Perlembagaan memperolehi kekuatan mereka secara langsung daripada rakyat India, menjelaskan watak India sebagai sebuah republik sosialis, menyedari kemungkinan nasionalisasi industri swasta bagi menjamin kesaksamaan dan keadilan, dan pemberian ungkapan "keadilan sosial" status hak perlembagaan......”[[6]](#endnote-6)* (Terjemahan saya).

Liav Orgad membuat kesimpulan, antara lain, seperti berikut:

*"Untuk masa yang panjang, muqadimah telah diketepikan sebagai kenyataan simbolik. Pelajar di sekolah undang-undang Amerika tidak belajar bahawa mereka boleh menang kes dengan merujuk kepada muqadimah. Artikel ini menunjukkan bahawa, dalam perspektif global, premis ini tidak sah lagi. Semakin banyak negara telah memberi kesan perundangan kepada bahasa muqadimah. Hak-hak dan prinsip yang disebut dalam muqadimah semakin boleh dikuatkuasakan (enforceable), hak-hak yang peguam boleh membawa kes ke Mahkamah (sama ada ini amalan yang wajar adalah soalan yang berasingan)."[[7]](#endnote-7)* (Terjemahan saya).

Top of Form

**Suruhanjaya Reid**

Kembali kepada Perlembagaan Persekutuan. Perlembagaan Persekutuan digubal oleh Suruhanjaya Reid yang ahli-ahlinya terdiri daripada:

* [Lord William Reid](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Lord_William_Reid&action=edit&redlink=1) - [United Kingdom](https://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom) (Pengerusi)
* [Sir Ivor Jennings](https://en.wikipedia.org/wiki/William_Ivor_Jennings) - [United Kingdom](https://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom)
* [Sir William McKell](https://en.wikipedia.org/wiki/William_McKell) - [Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/Australia)
* [Hakim B. Malik](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Hakim_B._Malik&action=edit&redlink=1) - [India](https://en.wikipedia.org/wiki/India)
* [Hakim Halim bin Abdul Hamid](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Hakim_Halim_bin_Abdul_Hamid&action=edit&redlink=1) - [Pakistan](https://en.wikipedia.org/wiki/Pakistan)

Kesemua mereka datangnya daripada United Kingdom dan bekas tanah jajahannya. Tiga daripada mereka datang daripada negara yang perlembagaannya mempunyai muqadimah. Dua orang lagi, termasuk Pengerusi Suruhanjaya itu, datang dari United Kingdom yang tidak mempunyai perlembagaan bertulis langsung. Kita tidak tahu apakah perbincangan mereka mengenai muqadimah. Anggapan saya ialah baik UMNO, Raja-Raja Melayu atau mana-mana pihak kesemuanya tidak mencadangkan supaya diadakan muqadimah. Anggapan saya seterusnya ialah, itulah yang menjadi sebab utama, jika ada perbincangan mengenai muqadimah dalam Suruhanjaya itu, yang menentukan mengapa ia tidak diadakan. (Sesiapa yang ada bukti sebaliknya, tolong kemukakan.)

**Malaysia 60 tahun tanpa muqadimah**

Sekarang sudah 60 tahun Perlembagaan itu berkuat kuasa. Sepanjang pengetahuan saya, belum ada seorang hakim pun, dalam penghakimannya semasa mentafsirkan Perlembagaan Persekutuan yang pernah berkata bahawa tugasnya menjadi sukar kerana tidak ada muqadimah untuk dirujuk atau yang memberi pandangan bahawa muqadimah patut diadakan. Saya sendiri, dalam beberapa kes, dari Mahkamah Tinggi hingga ke Mahkamah Persekutuan, memutuskan kes yang memerlukan tafsiran Perlembagaan Persekutuan. Tidak sekali pun terfikir oleh saya bahawa tugas saya akan menjadi lebih mudah jika Perlembagaan kita mempunyai muqadimah.

Bukan sahaja hakim, peguam-peguam juga, baik dari Peguam Negara mahu pun Majlis Peguam, sepanjang ingatan saya, tidak pernah mencadangkan supaya muqadimah diadakan. Sepanjang kerjaya saya sebagai seorang hakim di semua peringkat, tidak sekali pun saya pernah dengar rungutan mengenai ketiadaan muqadimah itu.

**Gerakan menjadikan Rukun Negara muqadimah Perlembagaan**

Kini, terdapat satu kumpulan yang menamakan gerakan mereka *“Seruan Rakyat Untuk Menjadikan Rukun Negara Sebagai Muqadimah Perlembagaan”* yang berjuang untuk menjadikan Rukun Negara sebagai muqadimah Perlembagaan Persekutuan “untuk memperkuatkan dan memperkasakan Rukun Negara.” Ahli-ahli kumpulan tersebut (RMP) adalah seperti berikut:

1)      Dr. Chandra Muzaffar;

2)      Profesor Christopher Boey;

3)      Cik Firdaus Husni;

4)      Profesor Madya Madeline Berma;

5)      Datin Paduka Marina Mahathir;

6)      Profesor Shad Saleem Faruqi; dan

7)      Cik Zainah Anwar.

**Penjelasan Dr. Chandra Muzaffar**

Dr. Chandra Muzaffar menjelaskan tujuan mengapa kumpulan itu hendak menjadikan Rukun Negara sebagai muqadimah Perlembagaan, antara lain, seperti berikut:

*“Sebagai Muqadimah, lima matlamat Rukun Negara akan dianggap sebagai matlamat nasional yang mencerminkan aspirasi rakyat kita. Lima prinsip Rukun Negara pula akan diterima sebagai garis panduan yang menentukan pendekatan kita kepada matlamat nasional kita. Kedua-dua, matlamat dan prinsip --- sekiranya Rukun Negara diterima sebagai Muqadimah Perlembagaan--- akan memiliki taraf undang-undang.”*

Beliau seterusnya menyatakan:

*"Empat, memandangkan kesahihannya, keterangkuman dan masa-sifar, maka Rukun Negara kini perlu diberi kuasa undang-undang. Hanya selepas itu Mahkamah akan dapat memberikannya makna dan bahan. Walaupun sesetengah hakim telah sejak beberapa dekad merujuk kepada Rukun Negara dalam penghakiman mereka, ia tidak mempunyai peranan dalam proses adjudikasi.*

*Lima, kerana persepsi negara dan masyarakat telah menjadi semakin berpolarisasi dalam tahun-tahun kebelakangan ini, adalah munasabah untuk mengetengahkan satu falsafah yang mempunyai keupayaan untuk menyatupadukankan rakyat. Tidak ada sebab mengapa rakyat Malaysia yang mempunyai latar belakang dan kepercayaan yang berbeza tidak boleh bersatu menyokong satu set objektif dan prinsip-prinsip seperti Rukun Negara.*

*Enam, Rukun Negara telah menjadi penting untuk diketengahkan kerana kadang-kadang terdapat desakan halus oleh sebahagian penduduk Muslim untuk melaksanakan undang-undang dan dasar-dasar yang mencerminkan tafsiran particularistic mereka sendiri mengenai Islam yang tidak selalunya mewakili intipati akidah dan amalannya. Kerana kecenderungan ini semakin kuat, kita perlu memberi kuasa kepada falsafah yang merangkumi segala-galanya dan lagi bergema dengan nilai dan aspirasi Islam. Panca Sila, prinsip panduan danegera Indonesia yang mempunyai banyak persamaan dengan Rukun Negara dan berakar umbi dalam jiwa rakyat sudah pasti memainkan peranan yang berkesan bagi menyekat ketaksuban dan dogmatisme di negara Islam terbesar di dunia.*

*Tujuh, di sebalik ketaksuban beberapa kumpulan Islam, terdapat satu trend yang lain yang berkaitan dengan segmen rakyat bukan Islam bahawa atas nama sekularisme sempit yang cuba menafikan sama sekali peranan agama di sektor awam. Dalam masyarakat di mana Islam telah menjadi faktor asas dalam membentuk identiti majoriti rakyat, adalah naif untuk cuba meminggirkan agama apabila menangani kebimbangan masyarakat. Cabaran kritikal ialah bagaimana Islam difahami dan diamalkan. Rukun Negara sekurang-kurangnya cuba, melalui prinsip pertama, kepercayaan kepada Tuhan, untuk menyatakan dengan jelas visi universal iman yang merentasi sempadan agama yang diperkukuh oleh prinsip kelima dengan tanggapan berkelakuan baik dan moral yang tidak terhad kepada masyarakat tertentu.”[[8]](#endnote-8)* (Terjemahan saya)

**Rukun Negara**

Supaya perbincangan in lebih mudah dikuti, eloklah saya perturunkan Rukun Negara di sini:

*“Bahawasanya negara kita Malaysia mendukung cita-cita hendak:*

* *Mencapai perpaduan yang lebih erat dalam kalangan seluruh masyarakatnya*
* *Memelihara cara hidup demokratik*
* *Mencipta satu masyarakat yang adil di mana kemakmuran negara akan dapat dinikmati secara adil dan saksama*
* *Menjamin satu cara liberal terhadap tradisi-tradisi kebudayaannya yang kaya dan berbagai corak*
* *Membina satu masyarakat progresif yang akan menggunakan sains dan teknologi moden*

*Maka kami rakyat Malaysia berikrar akan menumpukan seluruh tenaga dan usaha kami untuk mencapai cita-cita tersebut berdasarkan atas prinsip-prinsip yang berikut:*

* *Kepercayaan kepada Tuhan*
* *Kesetiaan kepada Raja dan Negara*
* *Keluhuran Perlembagaan*
* *Kedaulatan Undang-undang*
* *Kesopanan dan Kesusilaan”.*

**Sebab kumpulan itu mencadangkan Rukun Negara dijadikan muqadimah.**

Dr Chandra Muzaffar menjelaskan sebab-sebab kumpulan itu hendak menjadikan Rukun Negara muqadimah Perlembagaan adalah:

1. Persepsi negara dan masyarakat telah menjadi semakin berpolarisasi dalam tahun-tahun kebelakangan ini;
2. Kadang-kadang terdapat desakan halus oleh sebahagian penduduk Muslim untuk melaksanakan undang-undang dan dasar-dasar yang mencerminkan tafsiran particularistic mereka sendiri mengenai Islam yang tidak selalunya mewakili intipati akidah dan amalannya.
3. Terdapat satu trend yang lain yang berkaitan dengan segmen rakyat bukan Islam bahawa atas nama sekularisme sempit yang cuba menafikan sama sekali peranan agama di sektor awam.

Maka, untuk mengatasi keadaan-keadaan itu, adalah munasabah untuk mengetengahkan satu falsafah yang mempunyai keupayaan untuk menyatupadukankan rakyat. Falsafah itu adalah apa yang terkandung dalam Rukun Negara yang boleh disamakan dengan Panca Sila di Indonesia, hujah beliau.

Beliau selanjutnya mengatakan, dengan menjadikannya muqadimah Perlembagaan, lima prinsip Rukun Negara akan diterima sebagai garis panduan yang menentukan pendekatan kita kepada matlamat nasional kita. Kedua-dua, matlamat dan prinsip Rukun Negara akan memiliki taraf undang-undang. Selepas itu Mahkamah akan dapat memberikannya makna dan isi(meaning and substance).

Ringkasnya, untuk mengatasi tiga masalah yang tersebut di atas itulah maka Rukun Negara perlu dijadikan sebahagian daripada Perlembagaan yang akan mempunyai kuatkuasa undang-undang yang akan digunakan oleh hakim-hakim dalam mentafsirkan sesuatu peruntukan Perlembagaan. Sebagai falsafah negara, ia menduduki tempat teratas. Kesahan atau keberpatutan (reasonablness) sesuatu tafsiran itu hendaklah diukur dengan nilai-nilai yang disebut dalam Rukun Negara itu.

**Adakah masalah-masalah itu timbul kerana ketiadaan muqadimah?**

Mengenai penjelasan Dr. Chandra Muzaffar, katakanlah ketiga-tiga sebab yang diberikan oleh Dr. Chandra Muzaffar itu betul, soalan saya: Adakah ianya kerana ketiadaan muqadimah dalam Perlembagaan Persekutuan?

Malaysia telah wujud dan membangun dengan Perlembagaan yang sama selama 60 tahun. Berbanding dengan kebanyakan negara-negara bekas tanah jajahan British lain yang mencapai kemerdekaan lebih kurang pada masa yang sama, ia berada dalam keadaan aman, tenteram, demokratik, membangun dengan pesat, menyerap nilai-nilai Islam sekadar yang mampu dilakukan sambil menjamin kebebasan beragama kepada penganut-penganut agama lain. Ini tidak boleh dinafikan.

Memanglah jika hendak mencari kelemahan, memang ada. Soalnya, adakah kelemahan itu disebabkan oleh ketiadaan muqadimah dalam Perlembagaan? Saya tidak fikir demikian. Negara lain yang keadaannya lebih teruk pun ada yang mempunyai muqadimah.

Sekarang, mari kita lihat pula kepada tiga sebab itu satu persatu. Polarisasi berakar umbi semenjak pemerintahan British. Di zaman pemerintahan British, polarisasi seolah-olah merupakan “falsafah negara”. Hampir tidak ada langsung hubungan antara kaum. Saya katakan, dalam hal ini, walau bagaimana buruk sekalipun keadaan selepas Merdeka, ia adalah lebih baik daripada keadaan di zaman pemerintahan British.

Memanglah dalam tempoh 60 tahun selepas Merdeka, ada naik turun keadaannya. Ia berkait dengan keadaan politik tanahair pada masa berkenaan.

Saya tidak akan berhujah mengenai sebab-sebab yang menimbulkan polarisasi dalam artikel ini. Apa yang saya katakan ialah polarisasi tidak disebabkan oleh ketiadaan mukadimah dalam Perlembagaan kita.

Demikian juga dengan “kumpulan pelampau Islam” dan “kumpulan sekular sempit”. Kewujudan mereka bukan kerana ketiadaan muqadimah. Jika ada pun, mereka tidak akan memperdulikannya.

Kesimpulannya, saya katakan bahawa ketiga-tiga keadaan yang disebut itu bukanlah kerana ketiadaan muqadimah dalam Perlembagaan kita. Setakat ini sahaja pun hujah untuk menjadikan Rukun Negara muqadimah Perlembagaan Persekuruan, telah gugur. Namun demikian, biarlah saya teruskan.

**Adakah dengan mengadakan muqadimah masalah-masalah itu akan dapat diatasi?**

Untuk menyambung perbincangan ini, kita anggapkan masalah-masalah yang ada sekarang yang hendak diatasi itu disebabkan oleh ketiadaan muqadimah. Soalannya seterusnya ialah: Adakah dengan mengadakan muqadimah, masalah-masalah itu akan dapat diatasi?

Jawapan saya ialah "Tidak". Peruntukan-peruntukan umum di awal Perlembagaan tidak akan menukar panendirian mereka.

Demikian juga dengan “kumpulan pelampau Islam” dan “kumpulan sekular sempit”. Adanya muqadimah tidak akan memberi apa-apa perbezaan kepada mereka.

**Masalah tafsiran Perlembagaan yang mungkin disebabkan oleh muqadimah**

Perlu dijelaskan bahawa perbincangan mengenai peranan muqadimah dalam tafsiran undang-undang biasanya mengenai muqadimah yang telah wujud semenjak perlembagaan asal dibuat. Maka, dalam keadaan itulah kita mendengar hujah bahawa kita perlu merujuk kepada muqadimah untuk mengetahui maksud, tujuan atau hasrat pengasas perlembagaan untuk menghayati maksud sebenar sesuatu peruntukan itu. Hujah seperti itu tidak boleh dikemukakan jika muqadimah itu dibuat 60 tahun kemudian.

Sebaliknya, apabila muqadimah diadakan selepas 60 tahun, peguam-peguam akan mula berhujah bahawa semestinya ada sebab mengapa Parlimen berbuat demikian. Parlimen tidak berbuat sesuatu dengan sia-sia. Maka, Mahkamah perlulah mencari niat Parliment dan memberi kesan kepadanya dalam mentafsir sesuatu peruntukan Perlembagaan. Peruntukan-peruntukan perlembagaan (yang telah wujud 60 tahun lebih awal itu) hendaklah ditafsir sesuai dengan niat Parliament (60 tahun kemudian). Ertinya, ada kemungkinan sesuatu tafsiran yang telah dibuat dan kekal mengikat beberapa dekad akan diubah kemudiannya, menjadikan undang-undang tidak pasti *(uncertain).*

Saya telah perturunkan kajian yang dibuat oleh Liav Orgad mengenai trend Mahkamah-Mahkamah di dunia, termasuk India, yang semakin bergantung kepada muqadimah untuk memberi hak keperlembagaan yang tidak diperuntukkan oleh Perlembagaan. Bagi saya ini adalah satu trend yang mungkin melanggar doktrin *separation of powers* dan memberikan hakim kuasa Parlimen. NGO melenting apabila Eksekutif bertindak melanggar bidang kuasa Mahkamah, walaupun Mahkamah akan membatalkan tindakan itu, menggunakan proses-proses yang ada padanya. Tetapi, kini nampaknya seolah-olah kita mahukan Mahkamah mengambil alih kuasa Parlimen untuk membuat undang-undang, malah “meminda” Perlembagaan atas nama “tafsiran”.

Jika tindakan Mahkamah itu tidak merugikan orang lain, mungkin ia boleh digagah terima *(tolerated)* (Tetapi, bagi saya, tidak, kerana ini soal prinsip). Bagaimana jika akibatnya merugikan hak orang atau kumpulan lain, semata-mata untuk mencapai “kesamarataan” dan “keadilan”, sedangkan dari awalnya, Perlembagaan telah memperuntukkan pengecualiannya? Masalahnya, dimana ia akan berhenti? Sebagai misalan, lihat perkembangan kajian semula kehakiman (*judicial review*) di Malaysia. - Lihat*Should the Industrial Court not be allowed to be what it was intended to be?* <http://www.tunabdulhamid.my> atau <https://tunabdulhamid.me>

Melihat penghakiman beberapa orang hakim muda di kebelakangan ini, sudah nampak kecenderungan untuk mengikuti falsafah sosial negara-negara Barat dengan mengikuti penghakiman-penghakiman Mahkamah negara-negara itu tanpa menganalisis dengan mendalam peruntukan Perlembagaan dan undang-undang bertulis mereka dan membelakangkan peruntukan Perlembagaan dan undang-undang kita. Mereka juga merujuk dan menerima pakai *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* tanpa memberi perhatian yang sepatutnya kepada peruntukan-peruntukan Perlembagaan kita. Saya merujuk kepada kes Muhamad Juzaili Bin Mohd Khamis v State Government of Negeri Sembilan dll. [2014] MLJU 1063 sebagai misalan.

Kita mesti ingat bahawa, berlainan daripada Perlembagaan Amerika Syarikat dan India, Perlembagaan Persekutuan dengan jelas menyatakan *“Islam ialah agama bagi Persekutuan”.* (Perlembagaan India dalam muqadimahnya menyatakan bahawa India adalah sebuah negara *“secular*”.) Berlainan dengan Perlembagaan negara-negara itu, Perlembagaan Persekutuan, dalam Jadual Kesembilan memperuntukan dengan jelas bahawa Dewan Undangan Negeri diberi kuasa membuat undang-undang untuk mewujudkan Mahkamah syariah dan kesalahan-kesalahan mengenai suruhan agama Islam *(“precepts of Islam”)* terpakai hanya kepada orang yang menganut agama Islam.

Maka, sama ada undang-undang yang dibuat oleh Dewan Undangan Negeri itu sah atau tidak terletak pada sama ada kesalahan itu mengenai suruhan agama Islam *(“precepts of Islam”)* atau tidak, bukan kerana ia bercanggah dengan peruntukan-peruntukan mengenai kebebasan beragama, kesamarataan dan lain-lain. Malangnya itulah yang dilakukan oleh hakim-hakim itu, memetik *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* dan penghakiman-penghakiman Mahkamah negara-negara luar itu tanpa menganalisis peruntukan-peruntukan Perlembagaan kita dengan mendalam.

Saya khuatir apabila Rukun Negara telah dijadikan muqadimah yang mempunyai kuatkuasa undang-undang dan hakim-hakim dikehendaki menggunanya dalam mentafsir Perlembagaan, akan terbitlah penghakiman-penghakiman yang mungkin bercanggah atau tidak selaras dengan tujuan peruntukan-peruntukan yang sedia ada, walaupun peruntukan yang khusus.

Mari kita lihat bagaimana kemungkinan perkara ini berlaku berkaitan dengan matlamat Rukun Negara. Saya hanya akan memberi tiga contoh.

**Pertama*,*** *“mencapai perpaduan yang lebih erat di kalangan seluruh masyarakatnya”;* Kita masih ingat bahawa beberapa tahun dahulu cubaan telah dibuat melalui apa yang dikenali sebagai Rang Undang-Undang Perpaduan Negara (RUU Perpaduan) kononnya untuk menyatupadukan rakyrat. Apakah yang diperuntukkan? Peruntukan-peruntukan yang menekankan kesaksamaan dan dan menghapuskan diskriminasi.

Bagaimana jika selepas Rukun Negara dijadikan muqadimah Perlembagaan Persekutuan yang mempunyai kuat kuasa sebagai undang-undang utama *(supreme law)* Persekutuan (bukan sekadar undang-undang biasa) dan ada pihak yang menghujahkan di Mahkamah bahawa penerimaan pelajar bumiputera sahaja di UiTM adalah satu diskriminasi yang menghalang tercapainya perpaduan bertentangan dengan Klausa Pertama, muqadimah Perlembagaan Persekutuan, dan oleh itu tak berperlembagaan dan tidak sah?

Perhatikan peruntukan berkenaan adalah peruntukan Perlembagaan yang mengatasi semua undang-undang. Dalam kata-kata lain semua undang-undang, semua peraturan, semua arahan dan semua tindakan eksekutif yang memeberi keutamaan kepada orang Melayu dan anak negeri Sabah dan Sarawak dan Bumiputera dalam segala bidang, akan menjadi tidak berpelembagaan dan tida sah.

Saya ulangi, peruntukan yang kita bincangkan sekarang ini akan menjadi peruntukan Perlembagaan (jika kumpulan ini berjaya), bukan sekadar satu peruntukan undang-undang seperti RUU Perpaduan (jika ia dijadikan undang-undang pun). Jika Rukun Negara hanya satu peruntukan undang-undang biasa, sekurang-kurangnya kita boleh menghujahkan bahawa ia bercanggah dengan Perlembagaan.

**Kedua,** “*mencipta satu masyarakat adil di mana kemakmuran Negara akan dapat dinikmati bersama secara adil dan saksama;”* Klausa ini lebih *direct* yang boleh digunakan bagi menyokong hujah seperti yang terdapat dalam misalan **Pertama.** Malah, klausa ini boleh digunakan untuk mencabar Perkara 153. Mereka boleh menghujahkan bahawa muqadimah dimasukkan kemudian daripada Perkara 153. Ia semestinya mengatasi peruntukan-peruntukan yang telah wujud lebih awal. Semestinya itulah niat Parliment. Jika tidak, tidak untuk apa ia dimasukkan?

Saya tidak mengatakan ada Hakim yang akan menerima hujah itu, tetapi saya juga tidak boleh berkata tidak ada hakim yang akan menerimanya. Biar apa pun, saya berani mengatakan bahawa ada peguam yang akan mengemukakan hujah itu. Soalannya: Jika manfaatnya tidak ada, cuma masalah yang pasti, mengapa ia hendak dijadikan sebahagian daripada Perlembagaan?

**Ketiga,** perkataan “Islam” sekali pun tidak disebut dalam Rukun Negara. Mengenai cara hidup, hanya “cara hidup demokratik” yang disebut. Prinsip pertama pula hanya menyebut “Kepercayaan kepada Tuhan”. Perkataan “Tuhan” (tanpa diikuti dengan kata-kata “Yang Maha Esa”), mengikut undang-undang boleh jadi *“singular”* (satu) dan boleh jadi *“plural”* (lebih daripada satu). Oleh itu agama tidak terhad kepada Islam.

Oleh itu apabila Rukun Negara telah dijadikan muqadimah yang mempunyai kuatkuasa undang-undang, hujah boleh dikemukakan bahawa niat Parliment yang memasukkannya ialah untuk menyamakan kedudukan semua agama di Malaysia. Mereka boleh menggunakan hujah yang sama dengan yang saya sebut di bawah contoh **Kedua** di atas.

Dalam kata-kata lain, saya khuatir kemasukannya selewat ini akan memberi peluang kepada pihak-pihak yang tidak senang dengan peruntukan Perlembagaan dan undang-undang yang ada hari ini. Jika itu berlaku, saya percaya bahawa adalah lebih besar kemungkinan bahawa ia akan lebih merugikan orang Melayu/Islam dan anak negeri Sabah dan Sarawak daripada yang lainnya. Yang lainnya tidak boleh rugi.

**Panca Sila**

Rukun Negara tidak boleh disamakan dengan Panca Sila di Indonesia. Di Indonesia, dari awal-awal lagi, Presiden Soekarno hanya memperkenalkan Panca Sila kepada rakyatnya. Kebanyakan rakyat Indonesia tidak tahu pun adanya Perlembagaan atau apa peranannya. Di sini, dari awal lagi kita mengenali Perlembagaan sebagai undang-undang utama negara. Rukunnegara diadakan kemudian, itu pun bukan sebagai undang-undang.

Saya fikir adalah tidak betul jika dikatakan Panca Sila telah menyatupadukan rakyat Indonesia. Komposisi rakyat Indonesia berlainan daripada komposisi rakyat Malaysia. Rakyat Indonesia hampir kesemuanya terdiri daripada “rumpun Melayu” yang berasal daripada Gugusan Kepulauan Melayu, yang disatukan (tanpa niat) oleh penjajahan Belanda selama 500 tahun, perjuangan menuntut kemerdekan, dan Soekarno. Jika ada peranan Panca Sila pun, ia tiba kemudian dan sangat sedikit.

**Kesimpulan**

Saya  tidak menentang Rukun Negara. Saya hanya tidak bersetuju ia dijadikan muqadimah Perlembagaan 60 tahun selepas Perlembagaan berkuatkuasa dan memberinya kuatkuasa undang-undang. Kerana, sebab untuk berbuat demikian (polarisasi, ekstremisme Islam, sekular sempit) bukannya wujud kerana ketiadaan muqadimah dalam Perlembagaan Persekutuan. Menjadikannya sebahagian daripada Perlembagaan juga, tidak akan mengatasi masalah itu.

Dari segi undang-undang, saya tidak nampak kesan yang positif. Sebaliknya, ia akan membuka ruang kepada kumpulan-kumpulan yang tidak puas hati dengan peruntukan-peruntukan yang sedia ada untuk mencabar peruntukan-peruntukan Perlembagaan, undang-undang, perarutan, arahan dan tindakan eksekutif yang dianggap tidak saksama, tidak adil dan diskriminatori walaupun semua itu telah dipersetujui dan termaktub dalam Perlembagaan. Ia akan menggalakkan *“vexatious litigation”* dan akhirnya menyebabkan polarisasi kaum yang lebih teruk. Melakukannya akan menyebabkan lebih banyak mudarat daripada manfaat.

Sebenarnya menjadikan Rukun Negara sebagai muqadimah Perlembagaan selepas 60 tahun Perlembagaan berkuatkuasa adalah lebih merbahaya daripada RUU Perpaduan. Sekurang-kurangnya kita boleh menghujahkan bahawa RUU Perpaduan, sebagai undang-undang biasa, bercanggah dengan Perlembagaan dan oleh itu tidak sah atau tidak boleh diberi kesan. Sebaliknya muqadimah ini sebagai sebahagian daripada Perlembagaan akan mengatasi undang-undang biasa dan, oleh sebab ia dimasukkan kemudian, mengatasi peruntukan-peruntukan yang sedia ada.

Biarlah Perlembagaan kekal sebagai Perlembagaan dan Rukun Negara kekal sebagai Rukun Negara. Yang penting ialah semua rakyat Malaysia menumpukan taat setia mereka kapada Malaysia dan menghormati peruntukan-peruntukan Perlembagaan dan hak-hak yang telah dipersetujui dan termaktub di dalamnya. Itu sahaja yang perlu dilakukan. Jika semua rakyat dari berbagai kaum berbuat demikian, Malaysia akan terus aman, makmur, tenteram dengan rakyatnya bebas menjalani kehidupan mereka mengikut agama dan budaya masing-masing di samping bangga menjadi rakyat Malaysia.

14 11 2016

[tunabdulhamid@gmail.com](mailto:tunabdulhamid@gmail.com)

<http://www.tunabdulhamid.my>

<https://tunabdulhamid.me>

1. NOTA

   We the People *of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.* [↑](#endnote-ref-1)
2. *WE, THE PEOPLE OF INDIA, having solemnly resolved to constitute India into a SOVEREIGN*

   *SOCIALIST SECULAR DEMOCRATIC REPUBLIC and to secure to all its citizens:*

   *JUSTICE, social, economic and political;*

   *LIBERTY of thought, expression, belief, faith and worship;*

   *EQUALITY of status and of opportunity; and to promote among them all*

   *FRATERNITY assuring the dignity of the individual and the unity and integrity of the Nation;*

   *IN OUR CONSTITUENT ASSEMBLY this twentysixth day of November, 1949, do HEREBY ADOPT,*

   *ENACT AND GIVE TO OURSELVES THIS CONSTITUTION.* [↑](#endnote-ref-2)
3. *Whereas the people of New South Wales, Victoria, South Australia, Queensland, and Tasmania, humbly relying on the blessing of Almighty God, have agreed to unite in one indissoluble Federal Commonwealth under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and under the Constitution hereby established:* [↑](#endnote-ref-3)
4. *In many countries, the preamble has been used, increasingly, to constitutionalize unenumerated rights. A global survey of the function of preamble shows a growing trend toward its having greater binding force - either independently, as a substantive source of rights, or combined with other constitutional provisions, or as a guide for constitutional interpretation. The courts rely, more and more, on preambles as sources of law. While in some countries this development is not new and dates back several decades, in others it is a recent development. From a global perspective, the U.S. preamble, which generally does not enjoy binding legal status, remains the exception rather than the rule.* [↑](#endnote-ref-4)
5. *See Kesavanada Baharati v. State of Kerala (1973) 4 S.C.C. 225.* [↑](#endnote-ref-5)
6. *“India is another example that illustrates the growing use of preambles in constitutional interpretation...........In a nearly thousand-page benchmark decision,97 the Indian Supreme Court ruled that the preamble is part of the Constitution and enjoys legal force. The justices inquired into the theory of preambles and their uses. Some even cited American case law and Joseph Story's Commentaries on the Constitution of the United States to conclude that the preamble is the key to understanding the Constitution and interpreting its clauses. The preamble, together with the Fundamental Rights and the Directive Principles of State Policy-the most important parts of the Indian Constitution constitute the core of the constitution. Unlike France, India declared that the preamble cannot, in and of itself, impose additional rights to those explicitly stipulated in the Constitution. Nevertheless, the courts regularly resort to using the preamble when the text of the Constitution is vague. For example, the Supreme Court relied on For example, the Supreme Court relied on the preamble in establishing that the constitutional authorities draw their strength directly from the people of India, clarifying the character of India as a socialist republic, recognizing the possibility of the nationalization of private industries in order to secure equality and justice, and granting the expression "social justice" the status of a constitutional right.......”* [↑](#endnote-ref-6)
7. *“For a long time, preambles have been disregarded as symbolic statements. Students at American law schools do not learn that they can win a case by**invoking the preamble. This article shows that, in a global perspective, this premise is no longer valid. A**growing number of countries have legalized the language of the preamble. The preamble's rights and principles have become more and more legally enforceable, rights that lawyers can bring to court (whether this is a desirable practice is a separate question).”* [↑](#endnote-ref-7)
8. *“Four, given its legitimacy, its inclusiveness and its timelessness, the Rukun Negara should now be endowed with the force of law. Only then will the courts be able to bestow it with meaning and substance. Though some judges have over the decades alluded to the Rukun Negara in their judgements, it has no role in the adjudication process.*

   *Five, since perceptions of state and society have become more and more polarised in recent years, it would make sense to bring back to the centre a philosophy which has the capacity to draw people together. There is no reason why Malaysians of different backgrounds and persuasions should not rally around a set of objectives and principles like the Rukun Negara.*

   *Six, the elevation of the Rukun Negara has become imperative partly because of the sometimes subtle push by sections of the Muslim populace for laws and policies that reflect their own particularistic interpretation of Islam which does not always represent the essence of the faith and its practice. Because this tendency is getting stronger, we have to empower a philosophy which is all-embracing and yet resonates with Islamic values and aspirations. The Panca Sila, the guiding principles of the Indonesian state which has many parallels to the Rukun Negara, and is deeply rooted in the psyche of the people has undoubtedly played an effective role in checking bigotry and dogmatism in the world’s largest Muslim nation.*

   *Seven, as against the bigotry of some Muslim groups, there is the other trend associated with a segment of the non-Muslim citizenry that in the name of hidebound secularism seeks to deny religion any role at all in the public square. In a society where Islam has been a fundamental factor in shaping the identity of the majority of the people, it is naïve to try to marginalise the religion when addressing societal concerns. It is how Islam is understood and practised that is the critical challenge. The Rukun Negara at least attempts through its first principle, the belief in God, to articulate a universal vision of faith that transcends religious boundaries which is reinforced in its fifth principle by a notion of good behaviour and morality that is not confined to a specific community.”* [↑](#endnote-ref-8)