

ADAKAH JAKIM MENYALAH PERLEMBAGAAN?
(Is JAKIM Unconstitutional?)

Oleh

Tun Abdul Hamid Mohamad

(Saya menghadapi masalah mencari perkataan dalam Bahasa Melayu yang tepat bagi perkataan "*unconstitutional*". Maka, saya gunakan kata-kata "menyalahi perlembagaan", kerana ia mudah difaham. Saya meletakkan tajuk dalam Bahasa Inggeris di bawah tajuk rencana ini untuk menjelaskan maknanya.

Di mana saya menggunakan huruf besar "P" bagi "Perlembagaan", ia bermaksud "Perlembagaan Persekutuan".)

Saya merujuk kepada laporan akhbar Malay Mail bertarikh 11 Januari 2020 bertajuk "*G25 finds formation of Jakim, National Council of Islamic Affairs unconstitutional*" (*G25 mendapati pembentukan Jakim, Majlis Kebangsaan Hal Ehwal Islam menyalahi perlembagaan*) yang, antara lain, berkata:

"Ahli G25 dan bekas Hakim Mahkamah Rayuan Datuk Hishamudin Yunus berkata pembentukan sebuah institusi Islam persekutuan bercanggah dengan Perlembagaan, yang memperuntukkan perkara-perkara mengenai Islam di bawah bidang kuasa negeri-negeri.

"Pembentukan Jakim adalah menyalahi perlembagaan kerana hal ehwal Islam terletak di bawah bidang kuasa negeri. Tiada undang-undang untuk menubuhkan Jakim.

"Malah, ia hanya ditubuhkan sebagai satu keputusan pentadbiran. Ia pada mulanya dicipta untuk menjadi sekretariat bagi Persidangan Raja-Raja Melayu, tetapi kini menjadi gergasi dengan bajet yang besar, " katanya semasa perbincangan panel di Kelab Alumni Universiti Malaya di sini." (Terjemahan saya).

Untuk mengetahui alasan mengapa penubuhan JAKIM dikatakan menyalahi perlembagaan, saya meneliti laporan yang dikeluarkan oleh G25 bertajuk "*Administrtion Of Matters Pertaining To Islam*" (*Pentadbiran Hal-Hal Mengenai Islam*). Untuk mengelak kesilapan, biarlah saya petik bahagian-bahagian yang membincang soal sama ada JAKIM menyalahi perlembagaan, atau sebaliknya.

Dalam *Bab 3 Historical And Legal Overview (Gambaran Keseluruhan Sejarah dan Undang-Undang)*, laporan itu, antara lain, berkata:

“...Dalam bersetuju dengan cadangan Perikatan, Raja-raja menyatakan bahawa mereka menentang penubuhan Jabatan Hal Ehwal Agama Persekutuan. Ini mengakibatkan satu kenyataan mengenainya dikeluarkan; oleh itu, penubuhan mana-mana badan persekutuan untuk mentadbir Islam adalah menyalahi perlembagaan.”ⁱⁱ (Terjemahan saya).

Saya tidak faham logik dua ayat ini. Ia boleh dibahagikan seperti berikut:

- (i). Raja-Raja menentang penubuhan Jabatan Hal Ehwal Agama Persekutuan;
- (ii). Yang mengakibatkan satu kenyataan mengenainya dikeluarkan;
- (iii). Oleh itu, penubuhan mana-mana badan persekutuan untuk mentadbir Islam adalah menyalahi perlembagaan.

Kesimpulan yang dibuat di (iii) adalah *non-sequiter*, ertinya kesimpulan yang dibuat itu tidak menuruti ayat-ayat sebelumnya, mengikut logik.

Dalam perbincangan itu, memanglah ada tentangan oleh pihak-pihak yang terlibat. Bahawa satu pihak menentang tidak mengikat semua pihak. Apa yang dikatakan dalam kenyataan itu? Bagaimana ia boleh mengikat kerajaan selama-lamanya?

Biar apa pun, sama ada sesuatu perkara itu menyalahi perlembagaan atau tidak, terletak kepada apa yang tertulis dalam Perlembagaan. Soalannya adakan penubuhan JAKIM menyalahi mana-mana peruntukan Perlembagaan? Alasan yang diberi ialah kerana agama adalah perkara yang ditadbir oleh negeri-negeri. Ini akan dibincang selepas ini.

Dalam *Bab 4 Administration Of Matters Pertaining To Islam: Institutional Arrangements (Pentadbiran Hal-Hal Mengenai Islam: Susunan Institusi)*, laporan itu, antara lain, berkata:

“4.3. Telah disebutkan sebelum ini bahawa penubuhan sebuah badan persekutuan untuk mentadbir Islam adalah menyalahi perlembagaan kerana agama adalah perkara yang ditadbir oleh negeri-negeri.”ⁱⁱⁱ

Oleh sebab ini juga adalah alasan yang diberikan oleh Datuk Hishamuddin, eloklah ia dibincangkan di sini.

Perlu difahami bahawa bukan apa sahaja yang mempunyai perkataan “Islam” di dalamnya atau berkaitan dengan agama Islam terletak di bawah bidang kuasa negeri. Bidang kuasa negeri mengenai Islam adalah seperti yang disebut dalam dan terhad kepada yang diperuntukkan, oleh Senara II (Senarai Negeri), Perlembagaan. Ia tidak bererti Kerajaan Persekutuan tidak boleh menubuh satu jabatan atau agensi yang fungsinya berkaitan dengan agama Islam, asalkan ia tidak melanggar apa yang ditetapkan oleh senarai itu. Jika ia melanggar apa yang ditetapkan oleh senarai itu, maka apa yang dilakukan oleh jabatan itulah yang menyalahi perlembagaan, bukan jabatan itu.

Misalnya, jika pegawai JAKIM (yang tidak diberi kuasa oleh pihak berkuasa negeri) menangkap, menyiasat dan mendakwa seseorang kerana melanggar sesuatu undang-undang negeri, maka tindakan itu menyalahi perlembagaan, bukan penubuhan JAKIM itu yang menyalahi perlembagaan.

Selain dari itu, bukan semua perkara yang berkaitan dengan Islam itu terletak di bawah bidang kuasa negeri. Misalannya, perbankan Islam dan pengeluaran sijil halal. Perbankan terletak di bawah bidang kuasa persekutuan. "Islam" itu adalah jenis perbankan itu. "Halal" adalah satu perihal dagangan ("*trade description*"). Kedua-duanya terletak di bawah bidang kuasa persekutuan.

Pada masa yang sama, pegawai-pegawai JAKIM dan pegawai-pegawai di kementerian dan jabatan persekutuan juga perlu faham bahawa bukan semua apa yang mempunyai jenama "Islam" atau berkaitan dengan Islam terletak di bawah bidang kuasa JAKIM. (Sebenarnya, JAKIM tidak mempunyai apa-apa kuasa undang-undang.) Perbankan Islam, misalnya, terletak di bawah bidang kuasa Kementerian Kewangan kerana ia adalah perbankan.

Oleh sebab perkataan "halal" yang digunakan kepada makanan, misalnya, adalah satu perihal dagangan, maka ia terletak di bawah bidang kuasa Kementerian Perdagangan Dalam Negeri, Koperasi dan Kepenggunaan (KPDNKK).

Memang betul tiada undang-undang yang menubuhkan JAKIM. Tetapi, bukan semua jabatan, agensi, pejabat dan institusi yang ditubuhkan oleh Kerajaan Persekutuan memerlukan undang-undang untuk menubuhnya, misalnya IKIM, YADIM dan lain-lain.

Tanah terletak di bawah bidang kuasa negeri – Senarai II (Senarai Negeri). Di peringkat persekutuan terdapat Jabatan Ketua Pengarah Tanah dan Galian Persekutuan yang terletak di bawah Kementerian Air, Tanah dan Sumber Asli. Kedudukannya lebih kurang samalah dengan JAKIM. Ia juga bukan ditubuh di bawah sesuatu undang-undang dan tidak mempunyai kuasa undang-undang, selain daripada bagi wilayah-wilayah persekutuan.

Memang betul JAKIM ditubuh melalui keputusan pentadbiran. Tetapi itu tidak menjadikannya menyalahi perlembagaan, melainkan jika dapat ditunjuk ia menyalahi mana-mana peruntukan Perlembagaan. Sebagai satu misalan, saya akui, jika Kerajaan Persekutuan menubuh JAKIM secara pentadbiran (malah, jika melalui undang-undang sekalipun) dengan tujuan untuk membicarakan kes-kes yang sepatutnya dibicarakan oleh Mahkamah Syariah Negeri, itu jelas bercanggah dengan Perlembagaan dan menyalahi perlembagaan.

Tetapi, selagi ia tidak mengambil alih kuasa yang diberikan oleh undang-undang kepada mana-mana pihak berkuasa lain, selagi ia tidak melaksanakan kuasa mana-mana undang-undang (tanpa diberi kuasa dengan cara yang sah, seperti pengeluaran sijil

halal), selagi ia terus melaksanakan tugas pentadbiran, ia tidak menyalahi mana-mana peruntukan Perlembagaan.

Di sini ada satu perkara yang saya ingin sebut. Perkara inilah yang sepatutnya disebut oleh Datuk Hishamuddin dan G 25 dalam mengkritik JAKIM, tetapi mungkin mereka tidak tahu. Mungkin mereka terlepas pandang ucapan saya bertarikh 29 Julai 2015 bertajuk "*Pembangunan Industri Halal Di Malaysia Daripada Sudut Perundangan*".

Satu lagi bertarikh 17 Ogos 2018 bertajuk "*Pengeluaran Sijil Halal Dalam Bidang Kuasa Persekutuan*". (Versi bahasa Inggeris juga disediakan.) Yang kedua ini saya hantar kepada Jawatankuasa Tertinggi Institusi Hal Ehwal Islam. Oleh sebab keuzuran saya, maka saya tidak dapat menghadiri persidangan jawatankuasa itu, saya tidak tahu apa yang terjadi kepadanya. Walau bagaimana pun, kedua-duanya boleh diperolehi dalam laman-laman web saya.

Saya tidak akan mengulangi pandangan saya dan hujah-hujah saya dalam rencana ini untuk mengelak ianya menjadi terlalu panjang. Sesiapa yang berminat bolehlah mebacanya dalam laman-laman web saya.

Biar apa pun, mungkin sayalah orang yang paling awal, malah, sehingga sekarang, mungkin satu-satunya suara yang tidak bersetuju dengan kuasa mengeluarkan sijil halal dan menyiasat kesalahan-kesalahan kerana melanggar syarat-syarat sijil halal, diturunkan kepada JAKIM. Semua itu terletak di bawah bidang kuasa KPDNKK. KPDNKKlah yang sepatutnya dipertanggungjawabkan melaksanakannya.

Anihnya G 25 yang mengatakan JAKIM menyalahi perlembagaan memuji JAKIM kerana pencapaiannya dalam pengeluaran sijil halal. (Lebih anih lagi, walaupun G 25 berkata JAKIM menyalahi perlembagaan, ia masih mahu JAKIM kekal. Itu adalah apa yang kita panggil "*a contradiction in terms*.")

Perlu dijelaskan di sini bahawa penurunan kuasa itu, pada pandangan saya, juga tidak menyalahi perlembagaan, kerana ia dilakukan oleh Menteri KPDNKK. Berdasarkan peruntukan seksyen 29 Akta Perihal Dagangan 2011, Menteri telah membuat Perintah Perihal Dagangan (Perakuan dan Penandaan Halal) 2011 yang berkuat kuasa pada 1 Januari 2012. Saya tidak mempersoalkan sahnya penurunan kuasa itu kepada JAKIM, tetapi saya mempersoalkan kebijaksanaan berbuat demikian. Untuk mengetahui sebab-sebabnya, sila baca kedua-dua penulisan itu.

Laporan G 25 itu seterusnya berkata:

"... Perlembagaan Persekutuan tidak membayangkan penubuhan Majlis Kebangsaan untuk Hal Ehwal Islam oleh Majlis Raja-Raja (MRR) atau oleh Kerajaan Persekutuan - agama Islam dan adat Melayu adalah perkara eksklusif Dewan Undangan Negeri dan Majlis Eksekutif Negeri..."^{iv}(Terjemahan saya.)

Soalannya bukan sama ada penubuhan JAKIM itu dibayangkan oleh Perlembagaan atau tidak. Soalannya ialah sama ada penubuhannya menyalahi mana-mana peruntukan Perlembagaan atau tidak. Alasan yang diberi ialah kerana agama Islam adalah perkara yang terletak di bawah bidang kuasa negeri. Jawapan kepada hujah itu telah diberi.

Seterusnya, laporan itu berkata:

“Terdapat juga rasional penubuhan Jakim untuk tujuan memastikan keseragaman undang-undang antara Negeri. Dengan mengandaikan bahawa ini diperlukan, ini boleh dicapai secara sah dengan menggunakan Perlembagaan Persekutuan melalui Artikel 76 yang menetapkan prosedur perundangan...”

Oleh kerana Parlimen tidak terlibat, dan Perkara 76 tidak digunakan, MKI dan JAKIM tidak merupakan agensi yang ditubuhkan secara undang-undang dan perlembagaan dan boleh dianggap sebagai timbul daripada keputusan dasar untuk memenuhi keperluan yang dirasakan perlu untuk penyelarasan dan keseragaman...”^v (Terjemahan saya).

Perkara 76 tidak berkenaan kerana JAKIM ditubuh secara pentadbiran. Memang JAKIM menjadi sekretariat bagi menyelaraskan perbincangan mengenai cadangan mengadakan undang-undang baru bagi Mahkamah Syariah atau meminda peruntukan-peruntukan yang sedia ada atau menyelaraskan undang-undang yang sedia ada. Apa salahnya? Itu hanya tugas pentadbiran untuk memudahkan urusan itu. Setelah persetujuan dicapai, terserahlah kepada setiap negeri untuk melaksanakannya atau tidak, dengan atau tanpa pindaan.

Laporan itu juga menyentuh mengenai Jawatankuasa Fatwa Kebangsaan. Antara lain, katanya:

“Begitu juga, fatwa Jawatankuasa Fatwa di bawah Jakim tidak mempunyai sebarang kesan undang-undang, dan semata-mata mewakili satu konsensus agama di peringkat 'nasional' mengenai perkara berkenaan Islam di Malaysia. Ia tidak mempunyai kesan undang-undang di negeri sehingga diterima pakai oleh negeri melalui fatwa oleh Mufti Negeri atau Jawatankuasa Fatwa Negeri dan diwartakan mengikut prosedur yang ditetapkan oleh undang-undang negeri. Oleh itu, fatwa sedemikian boleh dicabar di mahkamah sivil oleh orang-orang yang terjejas dengan alasan bahawa subjek fatwa itu tidak berada dalam bidang kuasa Jawatankuasa Fatwa”.^{vi} (Terjemahan saya).

Secara umumnya, petikan itu betul. Saya telah pun menulis beberapa kali mengenai Jawatankuasa Fatwa Majlis Kebangsaan Bagi Hal Ehwal Ugama Islam Malaysia (Jawatankuasa Fatwa Kebangsaan) – Lihat, antara lain, *“Perbankan Islam Dan Takaful: Furu'um Untuk Penyelesaian Isu Undang-undang Dan Hukum Syarak”* (17 -19 Jun 2009), di mana, antara lain, saya berkata:

“Pertama, Jawatankuasa itu hanyalah satu jawatankuasa yang ditubuh secara pentadbiran. Ia tidak ditubuhkan di bawah mana-mana undang-undang dan tidak mempunyai kuasa undang-undang. Malah, ia tidak ada kuasa mengeluarkan fatwa pun. Ini

kerap disalah faham. Kita selalu membaca dalam akhbar-akhbar bahawa Jawatankuasa Fatwa Kebangsaan mengeluarkan fatwa itu dan ini. Dengan hormat, itu tidak betul, malah boleh dihujahkan ia melakukan satu kesalahan di bawah Enakment-Enakment Pentadbiran Agama Islam jika ia berbuat demikian. Apa yang boleh dilakukannya ialah bermuzakarah dan mencari pandangan yang bersepadu mengenai hukum berkenaan sesuatu perkara. Untuk menjadikannya suatu fatwa yang mempunyai kuasa undang-undang ia hanya boleh meminta Jawatankuasa-Jawatankuasa Fatwa di Negeri-Negeri mewartakannya. Itu pun jika dipersetujui oleh Jawatankuasa-Jawatankuasa Fatwa Negeri-Negeri dan Raja-Raja masing-masing.”

Saya berkata demikian sepuluh tahun dahulu, sebelum ada sesiapa yang menyoal berkenaan JAKIM menyalahi perlembagaan dan bajetnya yang besar.

Dua tahun kemudian, pada 18 07 2012, saya menulis satu rencana bertajuk “*Obligation Of Companies To Pay Zakat: Issues Arising From Effects Of Separate Legal Entity*”, (“*Kewajipan Syarikat Membayar Zakat: Isu Yang Berbangkit Daripada Kesan Entiti Undang-undang Yang Berasingan*”), di mana, antara lain, saya berkata:

“Kembali kepada keputusan Jawatankuasa Fatwa Kebangsaan, pertama, perlu diambil perhatian bahawa Jawatankuasa Fatwa Kebangsaan bukanlah jawatankuasa fatwa yang ditubuhkan di bawah mana-mana undang-undang. Ia tidak mempunyai kedudukan undang-undang. Keputusannya bukan “fatwa” yang mengikat sesiapa pun.”^{vii}
(Terjemahan saya)

Tetapi, itu tidak menjadikan penubuhan jawatankuasa itu menyalahi perlembagaan. Jika ia cuba mengeluarkan fatwa, maka tindakannya itulah yang menyalahi perlembagaan, bukan jawatankuasa itu.

Malah saya telah mencadangkan supaya jawatankuasa itu diberi kuatkuasa undang-undang melalui satu akta Parlimen, katakanlah Akta Majlis Fatwa Kebangsaan dengan kuasa khusus seperti yang diperuntukkan oleh Perenggan 4(k), Senarai 1, Jadual Kesembilan, Perlembagaan yang memperuntukkan:

“Ascertainment of Islamic law and other personal laws for purposes of federal law.”

(Penentuan hukum syarak dan undang-undang peribadi lain untuk tujuan undang-undang persekutuan.)

Jika dibuat demikian, ia akan boleh mengeluarkan fatwa untuk tujuan itu. Selain, dari itu ia boleh bermuzakarah seperti yang dilakukan sekarang.

Malangnya, tidak siapa memberi perhatian kepada cadangan saya itu. Nampaknya, ahli-ahli akademik dan pengkaji-pengkaji pun tidak menemuinya.

Kesimpulan

Bahawa penubuhan JAKIM tidak disebut atau “dibayangkan” oleh Perlembagaan; bahawa penubuhan JAKIM tidak dibuat di bawah sesuatu undang-undang, tidak menjadikan penubuhannya atau kewujudannya menyalahi perlembagaan. Ia ditubuh melalui satu keputusan pentadbiran untuk melaksanakan tugas-tugas pentadbiran. Penubuhannya tidak menyalahi mana-mana peruntukan Perlembagaan atau undang-undang. Ia bukan ditubuh untuk melaksanakan sesuatu tugas yang terletak di bawah Senarai Negeri, Jadual Kesembilan.

Jika JAKIM melakukan suatu perkara yang terletak di bawah bidang kuasa negeri, yang menyalahi perlembagaan adalah perbuatan itu, bukan JAKIM. Perbezaan antara keduanya perlulah difahami.

Pemberian tugas kepada JAKIM untuk mengeluarkan sijil halal dilakukan melalui Perintah Perihal Dagangan (Perakuan dan Penandaan Halal) 2011 yang dibuat oleh Menteri mengikut peruntukan sekyen 29 Akta Perihal Dagangan 2011. Walaupun ianya sah, saya telah menghujahkan bahawa ia tidak sepatutnya dilakukan. Pengeluaran sijil halal hendaklah dilakukan oleh kementerian yang bertanggungjawab, iaitu KPDKK.

Bahawa JAKIM telah menjadi “gergasi” dengan bajet yang besar bukanlah alasan untuk mencari jalan mengatakan ia menyalahi perlembagaan dan patut ditutup. Kenyataan itu terbit daripada perasaan irihati parti-parti politik, NGO-NGO dan individu bukan Islam, terutama sekali selepas PRU 14. Yang mendukacitakan ialah, sekarang ini, nampaknya ada NGO-NGO yang ahli-ahlinya orang Islam dan individu yang beragama Islam yang bukan setakat mengkritik JAKIM, tetapi mahu menutup JAKIM terus atas alasan ia menyalahi perlembagaan. Agenda siapa yang mereka perjuangkan?

18 01 2020

tunabdulhamid@gmail.com
<http://www.tunabdulhamid.my>
<https://tunabdulhamid.me>

ⁱ “G25 member and former Court of Appeal judge Datuk Hishamudin Yunus said the formation of a federal Islamic institution is against the Constitution, which provides for matters concerning Islam under the jurisdiction of the states.

“The formation of Jakim is unconstitutional because of Islamic affairs under the purview of the states. There are no laws to establish Jakim.

“In fact, it was only established as an administrative decision. It was initially created to serve as a secretariat for the Conference of Malay Rulers, but it is now a giant with a huge budget,” he said during a panel discussion at the Universiti Malaya Alumni Clubhouse here.”

ii “...In agreeing to the Alliance’s proposal, the Rulers stated that they were against the setting up of a Federal Department of Religious Affairs. This resulted in a statement to that effect; therefore, the setting up of any federal body to administer Islam is unconstitutional...”

iii “4.3. It was pointed out earlier that the setting up of a federal body to administer Islam is unconstitutional since religion is a matter to be administered by the States”.

iv “...the Federal Constitution does not envisage the creation of the National Council for Islamic Affairs by the Conference of Rulers (COR) or by the Federal Government - the Muslim religion and Malay custom being matters exclusive to the State Legislatures and the State Executive Councils.”

v “There is also the rationale of establishing JAKIM for the intention of ensuring the uniformity of the laws between the States. Assuming that this was needed, this could have been legally achieved by using the Federal Constitution via Article 76 which prescribes a legislative procedure.

Since the Parliament was not involved, and Article 76 was not used, MKI and JAKIM are not legally and constitutionally established agencies and can be perceived as arising out of a policy decision to meet a need felt necessary for coordination and uniformity...”

vi “Likewise, the fatwas of the Fatwa Committee under JAKIM do not have any legal effect, and merely represent a religious consensus at a ‘national’ level on a matter concerning Islam in Malaysia. They have no legal effect in a State until adopted by the State via a fatwa by the State Mufti or State Fatwa Committee and gazetted in accordance with the procedure as prescribed by State law. Such fatwas, therefore, can be challenged in the civil courts by persons adversely affected on the grounds that the subject matter of the fatwa is not within the jurisdiction of the Fatwa Committee.”

vii “Returning to the decisions of the National Fatwa Committee, first, it must be noted that the National Fatwa Committee is not a fatwa committee established under any law. It has no legal standing.^{vii} Its decisions are not “fatwas” binding on anybody.”