

PROKLAMASI DARURAT: WAJIBKAH YDPA MENGIKUT NASIHAT PM?

Oleh

Tun Abdul Hamid Mohamad

Pada 23 10 2020, selepas Mesyuarat Khas Jemaah Menteri, Perdana Menteri (PM) Tan Sri Muhyiddin Yassin (TS Muhyiddin) berkegas ke Kuantan untuk menyebarkan keputusan mesyuarat itu kepada DYMM SPB Yang di-Pertuan Agong (YDPA).

Pada 24 10 2020, Istana Negara mengeluarkan kenyataan media yang, antara lain, menyebut bahawa YDPA *“telah berkenan untuk mengadakan rundingan dengan Raja-Raja Melayu di Istana Negara dalam masa terdekat bagi membincangkan dan memperhalusi cadangan-cadangan yang telah dikemukakan oleh YAB Tan Sri Muhyiddin Yassin.”*

Pada hari Ahad 25 10 2020, petang, keluarlah kenyataan media Istana Negara:

“Permohonan tersebut ialah pelaksanaan Darurat Perkara 150(1) dan Pemasyhuran Ordinan Darurat (Kuasa-Kuasa Perlu 2020) menurut Perkara 150(2B) Perlembagaan Persekutuan untuk memerangi ancaman wabak COVID-19 di negara ini.

Setelah memperhalusi permohonan dan berbincang dengan Raja-Raja Melayu dan melihat situasi yang sedang dihadapi oleh negara, Al-Sultan Abdullah merasakan Kerajaan sekarang telah berjaya menangani wabak ini dengan baik dan berkesan.

Seri Paduka Baginda amat mempercayai keupayaan Kerajaan di bawah pimpinan YAB Perdana Menteri untuk terus melaksanakan dasar dan tindakan penguatkuasaan bagi membendung gejala wabak COVID-19 ini dari terus merebak.

Al-Sultan Abdullah berpendapat tiada keperluan buat masa ini untuk Seri Paduka Baginda mengisytiharkan darurat di negara ini atau mana-mana bahagian negara Malaysia.

Kendatipun begitu, Seri Paduka Baginda ingin mengingatkan ahli-ahli politik untuk memberhentikan segera segala politicking yang boleh mengganggu kestabilan pemerintahan negara.

Al-Sultan Abdullah turut berpendapat bahawa tiada perlunya Ahli-ahli Parlimen meneruskan tindakan tidak bertanggungjawab yang boleh mengganggu gugat kestabilan Kerajaan sedia ada.

Seri Paduka Baginda menegaskan bahawa Belanjawan Negara 2021 yang akan dibentangkan di sidang Parlimen adalah amat penting kepada rakyat di dalam menangani

wabak COVID-19 dan memulihkan ekonomi negara. Justeru, peruntukan kewangan amat diperlukan oleh petugas barisan hadapan bagi melancarkan tugas dan tanggungjawab mereka.”

Saya percaya ini adalah kali pertama dalam sejarah Malaysia YDPA mengadakan rundingan dengan Raja-Raja Melayu untuk membincang cadangan mengeluarkan proklamasi darurat dan kemudiannya membuat keputusan menolaknya.

Ini telah menimbulkan dua persoalan undang-undang yang berkait dengan soalan sama ada YDPA dikehendaki bertindak atas nasihat PM. Pertama, jika baginda dikehendaki bertindak atas nasihat PM yang bererti baginda mesti ikut nasihatnya, maka perbincangan dengan Raja-Raja Melayu tidak timbul lagi. Apa yang hendak dibincangkan lagi?

Kedua, jika YDPA dikehendaki bertindak atas nasihat PM, baginda mestilah bersetuju dengan cadangan PM. Itulah makna istilah “mengikut nasihat” dalam Perlembagaan.

Orang-orang yang bukan peguam yang memahami perkataan “nasihat” seperti makna biasa tentu merasa pelik. Tetapi, tentulah lebih diplomatik berkata “Raja hendaklah mengikut nasihat PM” daripada “Raja hendaklah mengikut arahan PM.”

Mestikah YDPA bertindak atas nasihat PM dalam mengeluarkan proklamasi darurat?

Perkara 40, antara lain, memperuntukkan:

40 (1) Pada menjalankan fungsinya di bawah Perlembagaan ini atau undang-undang persekutuan, Yang di-Pertuan Agong hendaklah bertindak mengikut nasihat Jemaah Menteri atau nasihat seseorang Menteri yang bertindak di bawah kuasa am Jemaah Menteri, kecuali sebagaimana yang diperuntukkan selainnya oleh Perlembagaan ini;...

(1A) Pada menjalankan fungsinya di bawah Perlembagaan ini atau undang-undang persekutuan, jika Yang di-Pertuan Agong dikehendaki bertindak mengikut nasihat, atas nasihat, atau selepas menimbang nasihat, Yang di-Pertuan Agong hendaklah menerima dan bertindak mengikut nasihat itu.

(2) Yang di-Pertuan Agong boleh bertindak menurut budi bicaranya pada melaksanakan fungsi yang berikut, iaitu:

(a) melantik seorang Perdana Menteri;

(b) tidak memperkenankan permintaan bagi pembubaran Parlimen;

(c) meminta diadakan mesyuarat Majlis Raja-Raja yang semata-mata berkenaan dengan keistimewaan, kedudukan, kemuliaan dan kebesaran Duli-Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja, dan apa-apa tindakan pada mesyuarat itu,

dan dalam apa-apa hal lain yang disebut dalam Perlembagaan ini.”ⁱ

Perhatikan, mengikut peruntukan Fasal (1) YDPA dikehendaki mengikut nasihat PM melainkan tiga perkara yang tersebut dalam Fasal (2) (a), (b) dan (c) ditambah dengan yang keempat iaitu dalam “*apa-apa hal lain yang disebut dalam Perlembagaan ini.*”

Perhatikan apa yang disebut dalam perenggan (c), iaitu YDPA cuma boleh menggunakan budibicaranya untuk memanggil mesyuarat MRR yang semata-mata berkenaan dengan keistimewaan, kedudukan, kemuliaan dan kebesaran Raja-Raja. Yang lainnya mestilah atas nasihat PM. Ertinya, YDPA tidak boleh atas budibicaranya memanggil mesyuarat MRR untuk membincang cadangan PM untuk mengeluarkan proklamasi darurat. Begitu kuat tangan YDPA diikat.

Tidak cukup dengan itu, ditambah pula Fasal (1A) – lihat di atas. Fasal ini ditambah oleh Akta A885, seksyen 4, berkuat kuasa dari 24 06 1994. Tambahan itu dibuat semasa Tun Dr. Mahathir menjadi PM, tentulah untuk memastikan YDPA mengikut cakupannya.

Klausa “*dan dalam apa-apa hal lain yang disebut dalam Perlembagaan ini*” seolah-olah memberi sedikit ruang kepada YDPA menggunakan budibicaranya. Mari kita lihat sama ada ia boleh dipakai dalam mengeluarkan proklamasi darurat.

Perkara 150(1) memperuntukkan:

“150. (1) Jika Yang di-Pertuan Agong berpuas hati bahawa suatu darurat besar sedang berlaku yang menyebabkan keselamatan, atau kehidupan ekonomi, atau ketenteraman awam di dalam Persekutuan atau mana-mana bahagiannya terancam, maka Yang di-Pertuan Agong boleh mengeluarkan suatu Proklamasi Darurat dengan membuat dalamnya suatu pengisytiharan yang bermaksud sedemikian.”ⁱⁱ

.....

Perhatikan, Fasal (1) bermula dengan kata-kata “*Jika Yang di-Pertuan Agong berpuas hati*”.

Ini memberi ruang untuk kita menghujahkan, pertama, sebelum seseorang itu boleh berpuas hati dengan sesuatu perkara, dia mestilah tahu perkara itu, berfikir mengenainya, meminta pandangan orang-orang yang arif atau pakar mengenainya atau orang-orang terdekat, jika diperlukan, menimbang semua faktor yang berkenaan dan membuat keputusan. Tidak ada sesiapa yang boleh dipaksa berpuas hati.

Kedua, peruntukan Perkara 40(1) adalah peruntukan umum. Di mana Perlembagaan menyebut “atas nasihat” atau peruntukan itu *silent*, maka YDPA hendaklah mengikut nasihat. Tetapi, jika sesuatu peruntukan itu menghendaki YDPA berpuas hati mengenai sesuatu keadaan sebelum melakukan sesuatu, bagaimana baginda boleh berpuas hati jika baginda mesti mengikuti apa yang dikehendaki oleh PM?

Dalam kata-kata lain, Perkara 40(1) tidak terpakai kepada Perkara 150(1) sebab Perkara 150(1) secara *specific* menghendaki YDPA berpuas hati dengan perkara-perkara yang disebut itu sebelum mengeluarkan proklamasi darurat. Jika ungkapan “berpuas hati” mempunyai makna yang sama dengan ungkapan “atas nasihat” mengapa tidak menggunakan ungkapan “atas nasihat” sahaja?

Ketiga, Hakim-Hakim England yang lebih biasa (*more familiar*) dengan sebuah negara tanpa perlembagaan bertulis dan hanya seorang Raja itu, kurang biasa (*less familiar*) dengan Perlembagaan bertulis Malaysia dan keadaan dan budaya Melayu seperti yang digambarkan oleh Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja dalam kenyataan media selepas mesyuarat tersebut:

“Raja-raja Pemerintah menzahirkan penghargaan pada Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong atas sifat baginda memilih melakukan rundingan dan konsultasi sebelum memberikan sebarang perkenan dan menzahirkan apa-apa keputusan menyentuh perkara yang sangat penting. Semangat tersebut adalah selaras dengan budaya syura yang sangat dianjurkan oleh Islam ketika ummah menghadapi sesuatu persoalan yang memerlukan penyelesaian.

Dalam perjumpaan tersebut Raja-raja telah mencambahkan pandangan dan menzahirkan pendapat secara terbuka dan berterus-terang dalam semangat saling menghormati, agar dapat dijadikan bahan panduan dan rujukan, membantu baginda membuat ketetapan. Raja-raja berpendirian pentingnya dihormati mekanisme semak dan imbang antara pelbagai cabang kerajaan dan peranan Seri Paduka Baginda untuk mengimbangkan pelbagai tuntutan demi menjamin berlakunya keadilan dan membatasi sebarang unsur penyalahgunaan kuasa. Raja-raja turut menegaskan pentingnya prinsip raja berperlembagaan dan demokrasi berparlimen diterjemahkan melalui budaya pemerintahan yang pada setiap masa meluhurkan Perlembagaan Negara dan mendaulatkan undang-undang, dan mengutamakan kebajikan rakyat jelata.”

Keempat, menghendaki YDPA mengikut kehendak PM semata-mata mungkin akan menggalakkan penyalahgunaan peruntukan tersebut yang dikhaskan jika benar-benar berlaku darurat besar, malah mungkin akan melahirkan seorang diktator.

Oleh itu, mengeluarkan proklamasi darurat termasuklah dalam pengecualian “*apa-apa hal lain yang disebut dalam Perlembagaan ini*”. Maka, untuk mengeluarkan proklamasi darurat tidaklah perlu YDPA mengikut nasihat PM.

Malangnya, kita berhadapan dengan penghakiman mahkamah. Dalam kes **Stephen Kalong Ningkan v. Government of Malaysia** (1968)1 MLJ 121) (1 Disember 1967), Barakbah L.P. dalam penghakiman majoriti bersama-sama Azmi C.J (Malaya), H.T. Ong F.J. menentang (*dissenting*) memutuskan bahawa YDPA boleh mengisytiharkan darurat sekiranya baginda berpuas hati. Katanya:

*“Pada pendapat saya, Yang di-Pertuan Agong adalah hakim tunggal dan setelah Seri Paduka Baginda berpuas hati bahawa keadaan darurat wujud, bukanlah hak mahkamah untuk menyoal sama ada Baginda sepatutnya telah berpuas hati ”.*ⁱⁱⁱ (Terjemahan saya).

Tetapi, dalam kes **Teh Cheng Poh v. Public Prosecutor** (1979) 1 MLJ 50 (11 Disember 1978), Privy Council memutuskan tindakan YDPA dalam mengeluarkan proklamasi darurat hendaklah dilakukan atas nasihat Jemaah Menteri seperti yang dikehendaki oleh Perkara 40(1).^{iv}

Penghakiman Barakbah L.P. yang dirujuk di atas adalah penghakiman Mahkamah Persekutuan. Pada masa itu, rayuan daripada Mahkamah Persekutuan pergi ke Privy Council. Oleh itu, mengikut prinsip *stare decisis*, penghakiman Privy Council itu mengatasi penghakiman Mahkamah Persekutuan. Maka, penghakiman Privy Council itulah yang menjadi undang-undang Malaysia, hingga sekarang. Oleh itu, di sisi undang-undang, apa yang dilakukan oleh YDPA itu adalah salah.

Pada 1 Januari 1978, rayuan kepada Privy Council dalam kes-kes jenayah dan perlembagaan dimansuhkan, manakala rayuan dalam kes-kes sivil dimansuhkan pada 1 Januari 1985.

Selepas itu, Mahkamah Persekutuan (yang dinamakan Mahkamah Agung) menjadi mahkamah tertinggi di Malaysia. Kita mengharapkan jika isu yang sama dibawa semula (dalam kes lain) ke Mahkamah Persekutuan (nama Mahkamah Agung ditukar semula kepada Mahkamah Persekutuan), mahkamah itu tidak akan mengikuti keputusan Privy Council itu dan, sebaliknya, mengesahkan keputusan Barakbah L.P. atas alasan yang saya telah berikan di atas.

Tetapi, Perkara 150 telah dipinda pula dengan memasukkan Fasal (8):

“(8) Walau apa pun apa-apa jua dalam Perlembagaan ini—

(a) hal puas hati Yang di-Pertuan Agong yang disebut dalam Fasal (1) dan Fasal (2B) adalah muktamad dan konklusif dan tidaklah boleh dicabar atau dipersoalkan di dalam mana- mana mahkamah atas apa-apa alasan; dan

(b) tiada mahkamah boleh mempunyai bidang kuasa untuk melayan atau memutuskan apa-apa permohonan, soal atau prosiding, dalam apa-apa jua bentuk, atas apa-apa alasan, mengenai kesahan—

(i) sesuatu Proklamasi di bawah Fasal (1) atau sesuatu perisytiharan yang dibuat dalam Proklamasi itu yang bermaksud seperti yang dinyatakan dalam Fasal (1);

.....”^v

Pindaan ini berkuatkuasa mulai 15 05 1981. Perlu disebut, pemansuhan rayuan daripada Mahkamah Persekutuan ke Privy Council adalah satu tindakan yang betul. Tidak ada sebab mengapa sebuah negara merdeka mesti mengekalkan rayuan daripada mahkamahnya ke mahkamah bekas penjajahnya. Ia seolah-olah kita belum cukup

merdeka dan tidak yakin dengan kemampuan hakim-hakim kita sendiri dan masih berfikir hakim-hakim bekas penjajah kita itulah yang lebih arif dan lebih adil.

Hal ini lebih ketara dalam undang-undang perlembagaan. Ia adalah Perlembagaan negara kita yang menentukan hal rakyat, masyarakat, bangsa, agama dan negara semenjak Merdeka hingga ke akhir zaman. Mengapa ia perlu ditafsirkan oleh hakim-hakim bekas penjajah mengikut fahaman dan kehendak mereka yang berlainan bangsa, bahasa, agama, kewarganegaraan, budaya dan pendidikan?

Saya beri satu misalan. Perlembagaan Persekutuan memberi kuasa kepada Kerajaan-Kerajaan Negeri membuat undang-undang bagi melaksanakan Syariah dan menubuh mahkamah Syariah. Peruntukan seperti itu tidak ada dalam undang-undang England. Jika ada cabaran terhadap kesalahan tidak membayar zakat atas alasan ia bercanggah dengan peruntukan Perkara 11 (kebebasan beragama), misalnya, mengapa kita patut menyerahkan tafsiran Perlembagaan Persekutuan itu kepada hakim-hakim England?

Malah, isu yang kita bincang ini pun adalah satu misalan yang baik. Kita mengharapkan ia dapat ditimbang semula oleh Mahkamah Persekutuan setelah rayuan ke Privy Council dimansuhkan. Tetapi, kita berhadapan pula dengan satu masalah baru. Kita telah memansuhkan rayuan ke Privy Council kerana kita hendak menentukan hala tuju undang-undang kita sendiri. Kes **Teh Cheng Poh** adalah kes terakhir yang diputuskan oleh Privy Council. Rayuan itu telah didaftarkan di Privy Council sebelum rayuan kepadanya dimansuhkan. Oleh itu ia masih *pending* semasa pemansuhan itu dilakukan. Maka rayuan itu didengar dan diputuskan, walau pun selepas tarikh berkuatkuasa pemansuhan itu. Akibatnya, oleh sebab hal puas hati (atau tidak puas hati) YDPA tidak boleh dipersoalkan lagi di mahkamah, maka keputusan itu mengikat kita sampai bila-bila. Saya tidak fikir keadaan seperti itu boleh diterima. Kita sepatutnya boleh menentukan undang-undang kita sendiri, bukan terikat dengan penghakiman Privy Council selama-lamanya.

Kita rumuskan semula kedudukannya. Penghakiman majoriti Mahkamah Persekutuan mengatakan, untuk mengeluarkan deklarasi darurat, YDPA boleh membuat keputusannya sendiri. Selepas itu, Privy Council memutuskan YDPA wajib mengikut nasihat PM. Oleh sebab Privy Council adalah mahkamah tertinggi Malaysia pada masa itu, penghakiman itu menjadi undang-undang di Malaysia. Selepas itu, rayuan ke Privy Council dimansuhkan. Mahkamah Persekutuan menjadi mahkamah tertinggi Malaysia. Sepatutnya, Mahkamah Persekutuan boleh menimbang semula isu itu. Tetapi, kita telah pinda Perkara 150. Akibatnya, keputusan yang dibuat dalam **Teh Cheng Poh** itu tidak boleh dihujahkan semula (dalam kes lain) dan dipertimbangkan semula oleh Mahkamah Persekutuan sama ada hendak dikekalkan atau tidak. Maka, terikatlah kita dengan keputusan itu untuk selama-lamanya.

Apa yang telah terjadi sekarang? YDPA telah membincang cadangan PM untuk mengeluarkan proklamasi darurat itu dengan Raja-Raja Melayu dan membuat keputusan menolaknya. Di sisi undang-undang, tindakan itu adalah salah. Tetapi, ia tidak boleh dicabar di mahkamah. Maka ia akan kekal.

Keputusan itu telah disambut baik oleh keseluruhan rakyat dan parti-parti politik, termasuk parti-parti politik yang menyokong Kerajaan PN (melainkan Bersatu), apatah lagi parti-parti politik pembangkang. Parti-parti politik pembangkang gembira kerana PM gagal menyelamatkan diri daripada kemungkinan kalah undi tidak percaya mereka. Tetapi, adakah mereka tahu atau sedar bahawa YDPA telah membuat satu *precedent* yang mungkin mereka pula tidak suka jika mereka berada di pihak kerajaan dan mereka yang meminta proklamasi darurat dibuat? Kegembiraan mereka mungkin memakan diri tetapi tidak ada apa yang mereka boleh buat untuk mencabar keputusan itu. Bagaimana reaksi Tun Dr. Mahathir yang meminda Perkara 40 dengan memasukkan Fasal (1A) untuk memastikan YDPA mengikut nasihat PM? Kali ini mungkin beliau juga gembira YDPA tidak mengikut PM kerana PM itu bukan beliau.

Soalannya, mangambil kira reaksi keseluruhan rakyat Malaysia itu, ditambah dengan hujah-hujah undang-undang yang saya telah berikan, tidakkah sepatutnya kita terima amalan baru yang dicipta oleh YDPA ke XVI itu dan kebebasan baginya membuat keputusan itu? Saya fikir “Ya”. Biar apa pun ia tidak boleh dicabar di mahkamah lagi. Amalan itu akan menjadi *precedent* yang akan diikuti di masa hadapan.

Saya yakin, dalam mengeluarkan daklarasi darurat, suatu keputusan yang dibuat oleh YDPA selepas berbincang dengan Raja-Raja Melayu adalah lebih selamat kepada negara daripada YDPA hanya mengikut kehendak PM. Apa yang berlaku ini adalah satu perkembangan yang baik. Bayangkan jika baginda mengikut nasihat PM dan mengeluarkan deklarasi darurat sedangkan rakyat percaya ia dilakukan untuk mengelak PM daripada menghadapi undi tidak percaya. YDPA akan dilihat sebagai bersekongkol dengan PM untuk menyelamatkan kedudukan PM dengan menggunakan deklarasi darurat. Apabila keputusan itu dibuat selepas berbincang dengan Raja-Raja Melayu, integriti institusi Raja-Raja Melayu juga turut terjejas.

Tetapi, baginda tidak boleh berbuat demikian di mana terdapat kata-kata “atas nasihat” atau peruntukan itu *silent* mengenainya kerana, dalam keadaan itu, peruntukan Perkara 40(1) terpakai yang bererti YDPA hendaklah mengikut nasihat.

30 11 2020

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

(Nota: Dipinda pada 31 10 2020)

ⁱ **40.** (1) *In the exercise of his functions under this Constitution or federal law the Yang di-Pertuan Agong shall act in accordance with the advice of the Cabinet or of a Minister acting under the general authority of the Cabinet, except as otherwise provided by this Constitution; but shall be entitled, at his request, to any*

information concerning the government of the Federation which is available to the Cabinet.

(1A) In the exercise of his functions under this Constitution or federal law, where the Yang di-Pertuan Agong is to act in accordance with advice, on advice, or after considering advice, the Yang di-Pertuan Agong shall accept and act in accordance with such advice.

(2) The Yang di-Pertuan Agong may act in his discretion in the performance of the following functions, that is to say:

(a) the appointment of a Prime Minister;

(b) the withholding of consent to a request for the dissolution of Parliament;

(c) the requisition of a meeting of the Conference of Rulers concerned solely with the privileges, position, honours and dignities of Their Royal Highnesses, and any action at such a meeting, and in any other case mentioned in this Constitution.

ii **150.** (1) If the Yang di-Pertuan Agong is satisfied that a grave emergency exists whereby the security, or the economic life, or public order in the Federation or any part thereof is threatened, he may issue a Proclamation of Emergency making therein a declaration to that effect.

iii In my opinion, the Yang di-Pertuan Agong is the sole judge and once His Majesty is satisfied that a state of emergency exists it is not for the court to inquire as to whether he should have been satisfied.

iv Although this, like other powers under the Constitution, is conferred nominally upon the Yang di-Pertuan Agong by virtue of his office as the Supreme Head of the Federation and is expressed to be exercisable if he is satisfied of a particular matter, his functions are those of a constitutional monarch and except on certain matters that do not concern the instant appeal, he does not exercise any of his functions under the Constitution on his own initiative but is required by Article 40(1) to act in accordance with the advice of the Cabinet. So when one finds in the Constitution itself or in a Federal law powers conferred upon the Yang di-Pertuan Agong that are expressed to be exercisable if he is of opinion or is satisfied that a particular state of affair exists or that particular action is necessary, the reference to his opinion or satisfaction is in reality a reference to the collective opinion or satisfaction of the members of the Cabinet, or the opinion or satisfaction of a particular Minister to whom the Cabinet have delegated their authority to give advice upon the matter in question.

v (8) Notwithstanding anything in this Constitution—

(a) the satisfaction of the Yang di-Pertuan Agong mentioned in Clause (1) and Clause (2B) shall be final and conclusive and shall not be challenged or called in question in any court on any ground; and

(b) no court shall have jurisdiction to entertain or determine any application, question or proceeding, in whatever form, on any ground, regarding the validity of—

(i) a Proclamation under Clause (1) or of a declaration made in such Proclamation to the effect stated in Clause (1);