

KUASA PARLIMEN MENGGUBAL AKTA PROFESION GUAMAN SYARIAH: ANALISIS PERUNTUKAN PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN

*(The Power of Parliament to Legislate Syariah Legal Profession Act: Analysis
of the Provisions of the Federal Constitution)*

Shamrahayu A. Aziz

zuli@ukm.edu.my

Kulliyyah Undang-undang Ahmad Ibrahim,
Universiti Islam Antarabangsa Malaysia.

Terbit dalam talian (*published online*): 1 Julai 2019

Sila rujuk: Shamrahayu A. Aziz. (2019). Kuasa Parlimen menggubal Akta Profesion Guaman Syariah: Analisis peruntukan Perlembagaan Persekutuan. *Kanun: Jurnal Undang-undang Malaysia*, 31(2), 270-283.

Abstrak

Profesion kepeguaman di mahkamah syariah merupakan profesion penting yang menyumbang kepada pemeraksanaan mahkamah syariah. Oleh itu, dalam usaha memperkasakan mahkamah syariah, profesion guaman di mahkamah tersebut juga hendaklah ditambah baik dari semasa ke semasa. Antara cadangan penambahbaikan termasuklah menggubal akta khusus yang berkaitan dengan profesion ini oleh parlimen. Namun begitu, pengasingan kuasa antara kerajaan persekutuan dengan negeri menjadi isu besar. Persoalannya adakah parlimen mempunyai kuasa untuk menggubal akta tersebut. Dapatan kajian menunjukkan bahawa hal ehwal kepeguaman di mahkamah syariah terletak dalam Senarai Negeri dan menjadikan Dewan Undangan Negeri sebagai badan perundangan yang kompeten dalam hal yang berkaitan dengan profesion guaman di mahkamah syariah. Perkara 76 Perlembagaan Persekutuan dicadangkan sebagai peruntukan yang membuka ruang kepada parlimen untuk menggubal akta tersebut, namun kuasa eksekutif kekal terletak haknya kepada negeri. Kesannya, akta berkaitan hanya terpakai di negeri sekiranya Dewan Undangan Negeri meluluskan undang-undang untuk menerima pakai akta itu.

Kata kunci: guaman Syariah, mahkamah syariah, sistem persekutuan, hal ehwal Islam

Abstract

Syariah legal practice is an important profession that contributes to the empowerment of Syariah courts in Malaysia. In empowering the Syariah courts, there is also the need for improvement to Syariah legal practice from time to time. Among the proposed improvements are the drafting of a specific act relating to the Syariah legal practice by Parliament. However, the separation of powers between the federal government and state governments is of issue in this matter; as the question then raised is whether Parliament has the power to draw u such an act. The findings of this article are that the Syariah courts' affairs fall under the State List, and that the state legislative assembly is the competent legislative body in matters pertaining to Syariah legal practice. However, Article 76 of the Federal Constitution can be proposed as a source of power for parliament to legislate such an act; the executive power, however, remains vested in the state. As a result, the relevant act will only operate in the state if the state legislative council approves a law to adopt the act.

Keywords: Syarie Law; Syariah Court; Federal system; Islamic Affairs

PENDAHULUAN

Ketidakeragaman syarat kelayakan akademik, perbezaan prosedur penerimaan masuk sebagai peguam, perbezaan prosedur tatatertib antara negeri dan ketidakeragaman kod etika peguam syarii merupakan antara sebab penting yang sering diutarakan untuk menyokong cadangan menggubal suatu undang-undang yang berkaitan dengan guaman syarii dalam bentuk sebuah akta.¹ Penggubalan Akta Profesion Guaman Syarii (APGS) diharap dapat

1 Sebagai contoh, di bawah adalah senarai terkini Kaedah/Peraturan Peguam Syarie mengikut negeri: Johor Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Negeri Johor), 2015; Kedah Peraturan-Peraturan Peguam Syarie (Kedah Darul Aman), 2016; Kelantan Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Kelantan), 2000; Melaka Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Melaka), 1989; N.Sembilan Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Negeri Sembilan), 2012; Pahang Peraturan-Peraturan Peguam Syarie (Pahang), 1995; Perak Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Perak), 2003.(Pindaan 2015); Perlis Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Perlis), 1995; P.Pinang Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Negeri Pulau Pinang), 1997; Sarawak Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Sarawak), 1992; Selangor Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Selangor), 2008; Terengganu Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Terengganu), 2015; W.P Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Wilayah-Wilayah Persekutuan), 1993; dan Sabah masih belum mempunyai kaedah berkaitan

menyelesaikan beberapa kesukaran atau kepelbagaian kaedah dan amalan dalam profesion guaman syarii yang sekian lama menjadi persoalan, perbincangan dan polemik. Kewujudan akta yang khusus, diharapkan dapat meningkatkan taraf dan wibawa profesion kepeguaman di mahkamah syariah. Dengan kata lain, APGS ini akan menjadikan profesion kepeguaman di mahkamah syariah berdaya saing sebagai suatu kerjaya profesional yang mempunyai ciri istimewa. Sifat profesional para peguam di mahkamah syariah secara tidak langsung akan memberikan nama baik kepada sistem keadilan di mahkamah syariah. Ketidakteraturan pentadbiran syariah terdapat dalam banyak perkara, namun kajian ini akan memberikan tumpuan pada kepeguaman sahaja.

Kerajaan Persekutuan juga kelihatan tidak ragu-ragu tentang kepentingan APGS. Oleh itu, pada 11 Oktober 2011² dan 19 Mac 2012,³ menerusi jawapan yang dikemukakan dalam Dewan Rakyat, didapati kerajaan komited untuk memperkenalkan APGS. Bahkan, beberapa tahun sebelum itu, iaitu sekitar Jun 2008, Datuk Seri Dr. Ahmad Zahid Hamidi (Menteri di Jabatan Perdana Menteri pada ketika itu), semasa berucap di Konvensyen Peguam-peguam Syariah 2008 menyatakan hasrat kerajaan untuk memperkenalkan Rang Undang-undang tersebut.⁴

Sementara itu, dalam kenyataan di parlimen pada Oktober 2011 dan Mac 2012, pihak kerajaan memaklumkan kepada Dewan Rakyat bahawa Kerajaan Negeri Melaka memohon kepada Kerajaan Persekutuan untuk mewujudkan APGS bagi negeri tersebut. Menteri di Jabatan Perdana

2 <http://parlimen.gov.my/files/hindex/pdf/DR-11102011.pdf> (hal.7 – 8) dilawati pada 03.09.2018; Kenyataan Timbalan Menteri di Jabatan Perdana Menteri [Dato' Dr. Mashitah binti Ibrahim]: “Tuan Yang di-Pertua, kerajaan memang bersetuju untuk menggubal Akta Profesion Guaman Syarie yang mana ia merupakan salah satu cara kerajaan bagi memartabatkan kedudukan profesion kepeguaman syarie dan Mahkamah syariah dalam arus sistem perundangan dan kehakiman di Malaysia adalah melalui pengubalan Akta Profesion Guaman Syarie ini.” Lihat juga https://www.youtube.com/watch?v=Cy_JSeYgVSo dilawati pada 07.11.2017

3 <http://parlimen.gov.my/files/hindex/pdf/DR-19032012.pdf> (hal.6 -7) dilawati pada 03.09.2018; Kenyataan Menteri di Jabatan Perdana Menteri [Mejar Jeneral (B) Dato' Seri Jamil Khir Baharum] “Akta Profesion Guaman Syarie adalah merupakan salah satu agenda kerajaan bagi memartabatkan kedudukan profesion kepeguaman syarie dan juga Mahkamah syariah dalam arus sistem perundangan dan kehakiman di Malaysia. Bagi tujuan tersebut, kerajaan telah mengadakan kerjasama dengan Persatuan Guaman Syarie Malaysia (PGSM). Beberapa siri perbincangan dan mesyuarat telah diadakan bagi membincangkan konsep undang-undang yang hendak digubal. Pada masa sekarang kerajaan sedang mendapat input daripada pihak PGSM bagi menyediakan draf undang-undang tersebut.” Lihat juga <https://www.youtube.com/watch?v=c1Zb6HFA3cw> dilawati pada 07.11.2017

4 <http://www.esyariah.gov.my/portal/page/portal/Portal%20E-Syariah%20BM/Portal%20E-Syariah%20Arkib/Portal%20E-Syariah%20Arkib%202008/Jun/Portal%20E-Syariah%20Berita%2014062008> dilawati pada 07.11.2017

Menteri menerima surat daripada Ketua Menteri Melaka tentang permohonan tersebut yang turut disokong oleh Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM) dan Persatuan Peguam Syarie Malaysia (PGSM). Kemudiannya, PGSM mengedarkan kertas cadangan tersebut kepada negeri untuk diperhalusi. Walau bagaimanapun, hasrat tersebut memerlukan pemerhatian dan penelitian yang terperinci, terutamanya dari aspek perundangan, khususnya Perlembagaan Persekutuan.

Oleh sebab beberapa pihak menunjukkan kesungguhan untuk mewujudkan akta khusus untuk kes penyeragaman guaman syarii, maka punca kuasa Parlimen untuk menggubal akta berkenaan merupakan isu pokok dalam tulisan ini. Adakah Parlimen mempunyai kuasa menggubal akta tersebut. Apakah peruntukan Perlembagaan Persekutuan yang relevan untuk dibincangkan bagi menunjukkan Parlimen ialah badan perundangan yang kompeten bagi menggubal akta ini. Apakah tafsiran yang boleh diberikan kepada peruntukan Perlembagaan yang relevan tersebut untuk mencadangkan jawapan kepada persoalan kuasa perundangan ini.

Penulisan ini akan dibahagikan kepada beberapa subtajuk, iaitu sistem federalisme atau sistem persekutuan yang termaktub dalam Perlembagaan Persekutuan dengan memberikan tumpuan pada pengasingan kuasa antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri dalam hal ehwal Islam, terutamanya yang berkaitan dengan pentadbiran keadilan Islam. Perbincangan difokuskan pada kewujudan beberapa peruntukan dalam Perlembagaan Persekutuan yang memberikan ruang kepada parlimen sebagai badan perundangan peringkat persekutuan untuk membuat undang-undang tentang perkara yang terletak di bawah bidang kuasa Dewan Undangan Negeri (DUN).

Pengasingan Kuasa dalam Sistem Persekutuan Malaysia

Terdapat penulisan sebelum ini yang membincangkan sistem federalisme yang diamalkan di Malaysia khususnya tentang penggubalan undang-undang yang berkaitan dengan hal ehwal Islam Antaranya termasuklah tulisan Farid Suffian (*et al.*) yang berjudul “Towards an Apex Sharia Court in Malaysia”⁵ yang turut melihat kesan sistem persekutuan, iaitu kepelbagaian sistem mahkamah yang diamalkan di Malaysia. “Bidang

5 Shuaib, F. S., Kamal, M. H., Bustami, T. A., Othman, N. and Sulaiman, M. S. “Towards an Apex Shariah Court in Malaysia.” (2017) 25: *S Pertanika Journal of Social Science & Humanities* 309-322

Kuasa Eksklusif Mahkamah syariah Selepas Pindaan Perkara 121(1A) Perlembagaan Persekutuan: Satu Penilaian”, kajian Hussin, Nasrul Nor Muhammad dan Suhaimi pula⁶ membincangkan kedudukan mahkamah syariah dalam konteks pembahagian kuasa antara kerajaan negeri dengan persekutuan, khususnya hal yang berkaitan dengan perundangan dan pentadbiran Islam.

Negara persekutuan merujuk gabungan negeri-negeri yang merdeka dan berdaulat. Dalam sebuah negara persekutuan, sekurang-kurangnya terdapat dua peringkat kerajaan, iaitu kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri atau negeri-negeri. Lazimnya persefahaman dan persetujuan yang termaktub dan dimeterai sebagai perjanjian antara negeri-negeri membentuk persekutuan dalam sebuah perlembagaan bertulis. Perlembagaan tersebut pula diisytiharkan sebagai undang-undang tertinggi atau sumber utama perundangan negara.⁷

Bagi Malaysia, kesefahaman dan seterusnya persetujuan dan perjanjian antara negeri-negeri dan antara negeri dengan persekutuan termaktub dan diisytiharkan dalam Perlembagaan Persekutuan. Antara persetujuan dan persefahaman yang dimeterai termasuklah ruang atau kuasa perundangan persekutuan dan negeri hendaklah dinyatakan dengan jelas dalam Perlembagaan Persekutuan yang menjadi undang-undang tertinggi negara.

Oleh sebab itu, Jadual Kesembilan diwujudkan yang mengandungi tiga senarai utama, iaitu Senarai Persekutuan, Senarai Negeri dan Senarai Bersama. Semasa pembentukan Malaysia, beberapa senarai tambahan dibuat bagi meraikan perjanjian bersama antara negeri Sabah, Sarawak dan Singapura. Senarai tambahan bagi Singapura dimansuhkan apabila Singapura mengisytiharkan keluar dari Malaysia. Kini, terdapat dua Senarai Tambahan bagi kepentingan negeri Sabah dan Sarawak,

6 Hussin Che Pa, Nasrul Hisyam Nor Muhammad, Suhaimi Mustar, “Bidang Kuasa Eksklusif Mahkamah syariah Selepas Pindaan Perkara 121(1A) Perlembagaan Persekutuan: Satu Penilaian” *Malaysian Journal of Syariah and Law*, (MJSJL USIM) Volume 3, 2016

7 Lihat K.C Wheare, *Federal Government*, New York: A Galaxy Book New York Oxford University Press, 1964 and Elazar, D.J., “Federalism”, dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: MacMillan & Free Press, 1968. Untuk perbincangan lanjut mengenai sistem federalisme di Malaysia rujuk, sebagai contoh, Abdul Aziz Bari, *Malaysian Constitution: A Critical Introduction*, Kuala Lumpur: The Other Press, 2003, hh. 125 – 142; BH Shafruddin & Iftikhar AMZ Fadzli (ed.), *Between Centre and State*, (tiada tempat penerbitan): Institute of Strategic and International Studies (ISIS); lihat juga Watts, R.L., *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford: Clarendon Press, 1966) h. 13

iaitu Senarai IIA dan Senarai IIIA (Tambahan kepada Senarai Negeri bagi Negeri Sabah dan Sarawak). Pada kedua-dua peringkat kerajaan iaitu persekutuan dan negeri pula disediakan ruang kuasa perundangan masing-masing. Menurut perkara 74 Perlembagaan Persekutuan,⁸ setiap badan perundangan hendaklah mempunyai kuasa untuk menggubal suatu undang-undang menurut skema yang dibenarkan oleh Perlembagaan Persekutuan; Persekutuan mempunyai kuasa membuat undang-undang tentang perkara yang tersenarai dalam Senarai Persekutuan dan Senarai Bersama seperti yang diperuntukkan dalam Jadual Kesembilan. Negeri-negeri pula mempunyai kuasa yang berkaitan dengan perkara yang disenaraikan dalam Senarai Negeri dan Senarai Persekutuan.

Oleh itu, bagi memastikan sesebuah badan perundangan itu mempunyai kuasa untuk menggubal sesuatu undang-undang, atau merupakan badan perundangan yang kompeten, rujukan hendaklah dibuat terhadap Senarai Perundangan seperti yang disebut dalam Jadual Kesembilan. Dewan Undangan Negeri tidak boleh melangkaui kuasa, kecuali melalui peruntukan perlembagaan, untuk menggubal undang-undang yang dinyatakan dalam Senarai Persekutuan. Sebagai badan perundangan persekutuan juga, parlimen tidak boleh menggubal perkara atau butiran yang terdapat di bawah bidang kuasa badan perundangan negeri.

Hal Ehwal Islam di bawah Kuasa Negeri

Hal ehwal Islam terletak di bawah kuasa negeri. Hal ini dapat dilihat, pertama, dengan merujuk kedudukan Ketua Agama Islam. Perkara 3, terutamanya Fasal-Fasal (2), (3), (4) dan (5) menyatakan bahawa Duli

8 Perkara 74 Perlembagaan Persekutuan, dengan tajuk Hal perkara undang-undang persekutuan dan Negeri menyatakan:

- (1) Tanpa menjejaskan apa-apa kuasa untuk membuat undang-undang yang diberikan kepadanya oleh mana-mana Perkara lain, Parlimen boleh membuat undang-undang mengenai apa-apa perkara yang disebut satu persatu dalam Senarai Persekutuan atau Senarai Bersama (iaitu Senarai Pertama atau Ketiga yang dinyatakan dalam Jadual Kesembilan).
- (2) Tanpa menjejaskan apa-apa kuasa untuk membuat undang-undang yang diberikan kepadanya oleh mana-mana Perkara lain, Badan Perundangan sesuatu Negeri boleh membuat undang-undang mengenai apa-apa perkara yang disebut satu persatu dalam Senarai Negeri (iaitu Senarai Kedua yang dinyatakan dalam Jadual Kesembilan) atau Senarai Bersama.
- (3) Kuasa untuk membuat undang-undang yang diberikan oleh Perkara ini boleh dijalankan tertakluk kepada apa-apa syarat atau sekatan yang dikenakan oleh Perlembagaan ini mengenai mana-mana perkara tertentu.
- (4) Jika ungkapan am dan juga ungkapan khusus digunakan pada memperihalkan mana-mana perkara yang disebut satu persatu dalam Senarai-Senarai yang dinyatakan dalam Jadual

Yang Maha Mulia Sultan atau Raja di negeri-negeri merupakan ketua agama Islam di negeri masing-masing, manakala Yang di-Pertuan Agong ialah ketua agama Islam bagi negeri baginda sendiri, Wilayah Persekutuan (perkara 3(5)) dan negeri yang tidak mempunyai raja. Selain itu, perkara 3(3) menyatakan bahawa negeri yang tidak mempunyai raja hendaklah memasukkan peruntukan dalam perlembagaan negeri masing-masing tentang kedudukan yang di-Pertuan Agong sebagai ketua agama Islam.

Oleh sebab hal ehwal agama Islam terletak di bawah kuasa sultan atau raja di negeri masing-masing, maka semua urusan tentangnya ditadbir oleh negeri-negeri, kecuali bagi wilayah persekutuan. Hal ehwal perundangan dan pentadbiran Islam di Wilayah Persekutuan diuruskan oleh parlimen dan kerajaan persekutuan di bawah naungan Yang di-Pertuan Agong sebagai ketua agama.

Hal ehwal Islam yang berada dalam kuasa perundangan negeri seterusnya dinyatakan perinciannya dalam Butiran I, Senarai Negeri, Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan. Daripada Butiran I didapati hal yang berkaitan dengan mahkamah syariah, terutamanya frasa yang menyebut, “keanggotaan, susunan dan tatacara mahkamah syariah” menunjukkan bahawa hal berkaitan dengan mahkamah syariah berada di bawah bidang kuasa negeri-negeri. Namun begitu, Butiran I tidak menyebut orang yang berhak melakukan amalan di hadapan mahkamah syariah seperti frasa yang digunakan dalam Butiran 4, Senarai Persekutuan, Jadual Kesembilan.

Butiran 4, Senarai Persekutuan, Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan menyatakan bahawa hal yang berkaitan dengan “Undang-undang dan tatacara sivil dan jenayah, dan pentadbiran keadilan, termasuk:

- (a) Keanggotaan dan susunan semua mahkamah selain mahkamah syariah;
- (b) Bidang kuasa dan kuasa semua mahkamah itu;
- (c) Saraan dan keistimewaan lain hakim dan pegawai yang mengetuai mahkamah itu;
- (d) Orang yang berhak menjalankan amalan di hadapan mahkamah itu;....”

Perkataan *mahkamah itu* dalam perenggan (d) merujuk mahkamah selain mahkamah syariah.

Adalah jelas di sini bahawa Senarai Negeri, dan secara spesifiknya Butiran I seperti yang dipetik di atas tidak mempunyai suatu frasa

seumpama frasa yang ada dalam Senarai Persekutuan tentang kuasa Dewan Undangan Negeri mengenai hal-ehwal amalan di hadapan mahkamah syariah. Namun begitu, secara implikasi, daripada frasa “keanggotaan, susunan dan tatacara mahkamah syariah” dalam Butiran I dan frasa “Orang yang berhak menjalankan amalan di hadapan mahkamah itu” difahami bahawa hal ehwal amalan di hadapan mahkamah syariah berada di bawah bidang kuasa negeri. Oleh hal yang demikian, kuasa membuat undang-undang yang berkaitan dengan peguam syarii terletak di bawah bidang kuasa Dewan Undangan Negeri.

Berdasarkan skema pengasingan kuasa antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri, parlimen bukan merupakan badan perundangan yang kompeten untuk menggubal APGS tetapi badan perundangan yang kompeten ialah Dewan Undangan Negeri. Meskipun berlaku skema pengasingan kuasa antara kerajaan persekutuan dengan negeri, terdapat ruang yang disediakan oleh para penggubal perlembagaan untuk menjadikan pengasingan kuasa tersebut tidak ketat dan mengikat sehingga menyusahkan hal ehwal pentadbiran negara. Pada masa yang sama, walaupun wujud kelonggaran tertentu, perlembagaan tidak meminggirkan perkara asas yang dipersetujui dalam pembentukan negara persekutuan.

Terdapat peruntukan dalam Perlembagaan Persekutuan yang membenarkan parlimen membuat undang-undang tentang perkara yang tersenarai dalam Senarai Negeri. Namun begitu, pada masa yang sama, perlembagaan melalui peruntukan yang sama mengekalkan autonomi negeri dalam perkara di bawah Senarai Negeri dengan mengekalkan hak kuasa eksekutif atau kuasa pelaksana kepada negeri-negeri.

Parlimen Boleh Membuat Undang-undang mengenai Perkara di bawah Senarai Negeri

Dalam hal pengasingan kuasa antara persekutuan dengan negeri, peruntukan Perlembagaan Persekutuan mempunyai sedikit ruang kelonggaran. Kelonggaran tersebut merujuk keadaan apabila badan perundangan, iaitu parlimen dan dewan undangan negeri diberikan kuasa untuk membuat undang-undang yang tidak terletak di bawah senarai perundangan masing-masing. Perkara 76 memberikan parlimen kuasa untuk menggubal undang-undang tentang perkara yang tersenarai dalam senarai negeri, manakala perkara 76A membuat peruntukan tentang proses yang perlu dilalui bagi negeri-negeri untuk membuat undang-undang tentang perkara yang tersenarai dalam senarai persekutuan.

Namun begitu, sebelum kuasa badan perundangan dilaksanakan seperti yang dibenarkan oleh perkara 76 atau 76A, beberapa proses perundangan dan tidak kurang pentingnya proses di luar perundangan, terutamanya rundingan perlu diambil berat. Walaupun proses rundingan ini tidak disebut sebagai syarat perundangan tetapi dalam hal ehwal kenegaraan, terutamanya demi hubungan baik dan saling menghormati antara persekutuan dengan negeri, serta demi keberkesanan undang-undang yang dibuat, maka rundingan tersebut ialah proses yang tidak boleh diabaikan. Pada peringkat persekutuan, sensitiviti kenegertian perlu diberikan keutamaan dalam aspek kuasa perundangan. Malah, perasaan sensitif, terutamanya dalam hal yang berkaitan dengan agama Islam dan pentadbirannya, tidak dapat dielakkan walaupun peruntukan undang-undang sudah jelas. Proses rundingan ini menjadi cabaran besar dalam pelaksanaan kuasa perundangan yang dinyatakan dalam perlembagaan.

Punca Kuasa Parlimen untuk Menggubal APGS

Perkara 76 Perlembagaan Persekutuan merupakan peruntukan yang paling sesuai dibincangkan. “Kuasa Parlimen untuk membuat undang-undang bagi negeri-negeri dalam hal-hal tertentu.” Secara ringkasnya, aspek yang relevan dalam perbincangan ini ialah perkara yang disebut dalam Fasal (1) Perkara 74, iaitu, pertama, parlimen boleh membuat undang-undang yang disenaraikan di bawah senarai negeri dan kedua, perkara tersebut termasuklah; bagi tujuan (1) Pelaksanaan Triti Antarabangsa; (2) Bagi tujuan menggalakkan keseragaman antara negeri; dan (3) Apabila diminta oleh Dewan Undangan Negeri daripada mana-mana negeri.

Dalam konteks penggubalan APGS ini, parlimen boleh membuat akta ini dengan merujuk dan menggunakan punca kuasa sama ada daripada perenggan (b) atau perenggan (c) pada Fasal 76(1), iaitu bagi tujuan **menggalakkan keseragaman undang-undang antara negeri-negeri dan jika diminta oleh Dewan Undangan Negeri**. Kedua-dua frasa tersebut luas dan tidak meletakkan sekatan kepada subjek atau perkara tertentu sahaja. Oleh hal yang demikian, frasa ini boleh dibaca sebagai hal ehwal Islam, umumnya dan khususnya, hal yang berkaitan dengan orang yang beramal dalam mahkamah syariah.

Sehubungan itu, dicadangkan bahawa perkara 76(1)(b) dan (c) boleh dijadikan dua punca kuasa bagi parlimen untuk menggubal APGS. Sekiranya kerajaan persekutuan berpendirian untuk menggalakkan keseragaman antara negeri-negeri berkaitan dengan amalan guaman di

mahkamah syariah, maka perkara 76(1)(b) boleh diambil manfaat. Namun begitu, dalam konteks istilah “menggagalkan keseragaman,” persekutuan tidak boleh memaksa negeri untuk menerima pakai akta yang bakal digubal dan hanya boleh “menggagalkan keseragaman”. Istilah ini berbeza daripada istilah yang digunakan dalam Fasal 76(4) yang berkaitan dengan hal undang-undang tanah, iaitu “memastikan keseragaman”.

Bagi Perkara 76(1)(c) pula, sekiranya terdapat permintaan daripada mana-mana negeri, maka parlimen boleh menggunakan Perenggan (c) sebagai punca kuasa untuk menggubal APGS. Seperti yang dimaklumkan oleh menteri di Jabatan Perdana Menteri kepada Dewan Rakyat pada tahun 2011 dan 2012, (dipetik di atas⁹ negeri Melaka membuat permintaan bagi tujuan APGS, permintaan tersebut boleh dimanfaatkan oleh parlimen untuk menjadikan perkara 76(1)(c) sebagai punca kuasa. Sekiranya parlimen menggubal APGS bagi tujuan memenuhi permintaan negeri Melaka, akta tersebut juga boleh dimanfaatkan oleh negeri-negeri lain walaupun negeri-negeri lain tidak membuat permintaan seperti negeri Melaka.

Kuasa Eksekutif terletak Hak pada Negeri

Walaupun parlimen mempunyai kuasa untuk menggubal APGS berdasarkan punca kuasa perkara 76(1)(b) atau (c) kuasa eksekutif atau kuasa melaksanakan akta tersebut kekal terletak hak kepada negeri seperti yang dinyatakan dalam perkara 76(3). Fasal ini menyatakan, antara lain, suatu undang-undang yang diluluskan oleh parlimen menurut perkara 7(1)(b) dan (c) hanya boleh berkuat kuasa di negeri-negeri apabila Dewan Undangan Negeri meluluskan suatu undang-undang untuk menerima pakai akta tersebut. Sekiranya Dewan Undangan Negeri meluluskan suatu undang-undang untuk menerima pakai akta terbabit, akta ini akan menjadi undang-undang negeri yang seterusnya boleh diperlakukan seperti undang-undang negeri. Dengan kata lain, Dewan Undangan Negeri boleh meminda atau mengubah atau membuat suaian manfaat tentang apa-apa juga peruntukan dalam undang-undang itu mengikut keputusan negeri terbabit.

Apabila kuasa eksekutif atau kuasa pelaksana masih kekal di bawah kuasa negeri, maka walaupun akta itu digubal oleh parlimen, akta tersebut

9 Lihat nota kaki 2 dan 3

tetap menjadi undang-undang negeri. Kesannya, akta itu bebas diperlakukan oleh negeri sebagai undang-undang negeri. Keadaan ini juga menjadi suatu cabaran besar dalam pelaksanaan akta ini. Meskipun ruang keseragaman tentang aspek penting dalam amalan guaman seperti kelayakan masuk dan prosedur tata tertib lebih besar, namun pelaksanaannya memerlukan suatu pemahaman yang jelas antara negeri supaya aspek besar tersebut diseragamkan. Dengan kata lain, kata sepakat antara negeri masih lagi menjadi faktor utama untuk keseragamannya. Proses mendapatkan kata sepakat ini tidak melibatkan proses perundangan, malah lebih cenderung pada proses rundingan dan persefahaman antara negeri yang menjadi cabaran dalam pelaksanaan APGS sekiranya digubal dan diluluskan oleh parlimen.

Perkara-perkara lain yang berkaitan dengan Penggubalan APGS

Terdapat dua perkara lain yang berkaitan dengan punca kuasa penggubalan APGS. Pertama, sekiranya profesion guaman syarii ialah profesion yang bersifat profesional, maka parlimen ialah badan perundangan yang kompeten. Sekiranya profesion guaman syarii ini tidak bersifat profesional, maka parlimen bukanlah badan perundangan yang kompeten. Kedua, adakah Majlis Raja-Raja berperanan mempercepat proses penggubalan APGS.

Guaman Syarii sebagai Profesion bersifat yang Profesional

Adakah peguam syarii tergolong dalam kumpulan profesional? Sekiranya profesion guaman syarii tergolong dalam kumpulan profesional, profesion ini tertakluk pada kuasa Badan Perundangan Persekutuan dan parlimen boleh menjadi badan perundangan yang kompeten untuk menggubal APGS. Perkara ini boleh dirujuk pada Butiran 17 dalam Senarai Persekutuan pada Jadual Kesembilan. Butiran 17 menyebut, “Pekerjaan profesional, selain yang disebut satu per satu secara khusus”. Sekiranya diteliti, profesion guaman secara umumnya ialah kerjaya bersifat profesional. Antara kriteria untuk menentukan sesuatu profesion itu bersifat profesional termasuklah silibus pendidikan, kelayakan akademik dan seterusnya pengiktirafan oleh suatu badan bebas. Dalam profesion guaman di Mahkamah Persekutuan, seseorang itu mempunyai kelayakan akademik profesional dan seterusnya latihan di kamar yang diiktiraf oleh Bar Malaysia. Sementara itu,

penerimaan masuk sebagai peguam pula dibuat oleh Hakim Mahkamah Tinggi. Sekiranya profesion guaman syarii ini bersifat profesional, maka peruntukan ini boleh diterima untuk memberikan punca kuasa kepada parlimen menggubal APGS dan sekiranya tidak, peruntukan ini tidak boleh menjadi punca kuasa kepada parlimen.

Majlis Raja-Raja Berperanan dalam Proses Penggubalan APGS

Majlis Raja-Raja merupakan suatu entiti penting dalam hal ehwal Islam. Pada peringkat persekutuan kerana dianggotai oleh semua negeri dan berhak membincangkan hal ehwal nasional. Antara lain Majlis Raja-Raja menurut Fasal 2(b) dan Fasal 6(d) dalam perkara 38, boleh “mempersetujui atau tidak mempersetujui supaya apa-apa perbuatan, amalan atau upacara agama diperluas ke persekutuan secara menyeluruh;”.

Persoalannya, adakah Majlis Raja-Raja mempunyai kuasa untuk membenarkan parlimen menggubal APGS apabila Majlis Raja-Raja boleh mempersetujui atau tidak mempersetujui apa-apa perbuatan, amalan atau upacara yang diperluas ke seluruh negara.

Bagi menjawab saranan tafsiran terhadap fasal (2(b) dan 6(d) perlu diberikan perhatian bahawa perkara yang dinyatakan dalam fasal tersebut merujuk perbuatan, amalan atau upacara agama sahaja. Perkataan yang digunakan dalam fasal ini, iaitu **perbuatan, amalan atau upacara agama** tidak menunjukkan secara jelas tentang hal yang berkaitan dengan amalan guaman di mahkamah syariah, tetapi lebih cenderung untuk merujuk perbuatan, amalan atau upacara keagamaan seperti puasa atau hari kebesaran tertentu. Namun begitu, secara praktikalnya, Majlis Raja-Raja boleh menimbangkan untuk bersetuju dan bertitah tentang perlunya APGS pada peringkat persekutuan di bawah kuasa *inheren* atau kuasa semula jadi¹⁰ raja-raja tentang hal ehwal Islam secara menyeluruh, proses menggubal undang-undang atau APGS akan menjadi lebih mudah.

10 Kuasa inheren atau kuasa semula jadi bermaksud kuasa yang dimiliki tanpa ia berasal dari pihak lain. Kuasa ini ialah hak atau keupayaan melakukan sesuatu tanpa menerimanya daripada pihak yang lain. Perkataan “inheren” dimaksudkan sebagai “wujud sebagai sifat semula jadi seseorang atau sesuatu”. Lihat Kamus Dewan, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, Edisi Ke-4, hlm. 579

KESIMPULAN

Setelah menganalisis peruntukan Perlembagaan yang relevan didapati bahawa dewan undangan negeri merupakan badan perundangan yang relevan untuk menggubal undang-undang yang berkaitan dengan guaman syarii kerana hal ehwal dan tatacara di mahkamah syariah terletak di bawah senarai negeri. Meskipun demikian, parlimen juga boleh menjadi badan perundangan yang kompeten untuk membuat undang-undang dengan menggunakan ruang yang dibenarkan oleh Perlembagaan Persekutuan menerusi perkara 76, terutamanya bagi tujuan menggalakkan keseragaman undang-undang di negeri-negeri atau sekiranya parlimen diminta oleh mana-mana negeri atau negeri-negeri. Oleh sebab frasa yang digunakan dalam perkara 76 agak luas, maka boleh dibaca merangkumi undang-undang yang berkaitan dengan hal ehwal di mahkamah syariah, termasuklah profesion guaman di mahkamah syariah. Sementara itu, Majlis Raja-Raja boleh memainkan peranan untuk mempercepat proses penggubalannya oleh parlimen dengan membincangkan dan seterusnya membenarkan para sultan memberikan perkenan kepada Dewan Undangan Negeri masing-masing untuk meluluskan resolusi bagi meminta parlimen membuat undang-undang berkaitan bagi negeri masing-masing. Kuasa negeri boleh dikekalkan, kemudiannya menerima akta tersebut dan menjadikannya sebagai undang-undang negeri.

Namun begitu, ruang menggubal undang-undang oleh parlimen masih tertakluk pada kuasa eksekutif atau kuasa pelaksana yang terletak hak pada negeri. Akta yang diluluskan oleh parlimen menerusi perkara 76 ini hanya boleh beroperasi di negeri-negeri apabila diterima menerusi suatu undang-undang yang diluluskan oleh Dewan Undangan Negeri. Oleh itu, bagi tujuan keberkesanan pelaksanaan undang-undang tersebut, proses rundingan perlu dilaksanakan dengan penekanan dua aspek utama, iaitu untuk menggalakkan negeri menerima akta tersebut dan yang keduanya supaya negeri tidak membuat perubahan terhadap akta tersebut demi memastikan keseragamannya agar hasrat asal penggubalan akta ini tercapai.

RUJUKAN

- Elazar, D.J. (1968). *Federalism. International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: MacMillan & Free Press.
- Hussin Che Pa, Nasrul Hisyam Nor Muhammad, Suhaimi Mustar. (2016). Bidang Kuasa Eksklusif Mahkamah syariah Selepas Pindaan Perkara 121(1A) Perlembagaan Persekutuan: Satu Penilaian. *Malaysian Journal of Syariah and Law, (MJSL USIM)* 3.
- <http://parlimen.gov.my/files/hindex/pdf/DR-11102011.pdf> (p. – 8) diakses pada 03.09.2018.
- <http://parlimen.gov.my/files/hindex/pdf/DR-19032012.pdf> (pp. 6 -7) diakses pada 03.09.2018.
- <https://www.youtube.com/watch?v=c1Zb6HFA3cw> diakses pada 07.11.2017.
- <http://www.esyariah.gov.my/portal/page/portal/Portal%20E-Syariah%20BM/Portal%20E-Syariah%20Arkib/Portal%20E-Syariah%20Arkib%202008/Jun/Portal%20E-Syariah%20Berita%2014062008> diakses pada 07.11.2017.
- Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Negeri Johor), 2015;
- Peraturan-Peraturan Peguam Syarie (Kedah Darul Aman), 2016;
- Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Kelantan), 2000;
- Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Melaka), 1989;
- Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Negeri Sembilan), 2012;
- Peraturan-Peraturan Peguam Syarie (Pahang), 1995;
- Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Perak), 2003.(Pindaan 2015);
- Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Perlis), 1995
- Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Negeri Pulau Pinang), 1997;
- Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Sarawak), 1992;
- Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Selangor), 2008;
- Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Terengganu), 2015;
- Kaedah-Kaedah Peguam Syarie (Wilayah-Wilayah Persekutuan), 1993; dan
- Kamus Dewan. (2009). Edisi Ke-4. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- K.C Wheare. (1964). *Federal Government*. New York: A Galaxy Book New York Oxford University Press.
- Perlembagaan Persekutuan
- Shuaib, F. S., Kamal, M. H., Bustami, T. A., Othman, N. and Sulaiman, M. S. (2017). Towards an apex Shariah Court in Malaysia. *Pertanika Journal of Social Science & Humanities* 25(S) 309-322.

Diperoleh (*received*): 15 November 2017

Diterima (*accepted*) : 25 September 2018