

ULASAN PERUNDANGAN

PINDAAN PERKARA 1(2) PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN

Nurhafilah Musa
hafilah@ukm.edu.my

Fakulti Undang-undang,
Universiti Kebangsaan Malaysia.

PENDAHULUAN

Pada 9 April 2019, kerajaan Pakatan Harapan yang memenangi Pilihanraya Umum ke-14 telah membentangkan cadangan pindaan kepada Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan. Cadangan pindaan Perlembagaan Persekutuan ini merupakan rentetan daripada salah satu manifesto yang dibuat pada Pilihan Raya Umum ke-14 yang lepas. Antara janji utama Pakatan Harapan dalam manifestonya adalah untuk mengembalikan status Sabah dan Sarawak supaya sama rata dengan keseluruhan negeri-negeri di Semenanjung.

Dalam ucapan bersempena sambutan Hari Malaysia 2018 yang lalu, YAB Perdana Menteri, Tun Dr Mahathir Mohamad telah menyatakan komitmen Kerajaan untuk, “mengembalikan status rakan sekutu (*equal partner*) kepada Sabah dan Sarawak”, seperti yang termaktub dalam Perlembagaan Malaysia 1963, selaras dengan prinsip dan semangat yang terkandung dalam Perjanjian Malaysia 1963 (Malaysia Agreement 1963) atau lebih dikenali sebagai MA63. Maksud “rakan sekutu” atau *equal partners* tidak didefinisikan dan hanya boleh dikenal pasti daripada perbahasan yang dibuat di Dewan Rakyat semasa pembentangan rang undang-undang tersebut. Cadangan pindaan ini bukan sahaja akan memberikan kesan kepada Sabah dan Sarawak, tetapi juga, secara tidak langsung kepada negeri-negeri lain di Semenanjung Malaysia.

Penulisan ini bertujuan untuk mengulas pindaan Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan dari segi kuasa pindaan dan kedudukan Sabah dan Sarawak dalam Persekutuan Malaysia. Ulasan ini dimulakan dengan melihat secara sepintas lalu cadangan pindaan perlembagaan yang dibentangkan di Dewan Rakyat pada 9 April 2019. Kemudian, Perjanjian Malaysian 1963 dibincangkan secara ringkas untuk memahami kedudukan Sabah dan Sarawak semasa Perjanjian tersebut ditandatangani antara pihak British dan Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu serta Sabah, Sarawak dan Singapura

selaku pihak yang akan terkesan dengan perjanjian tersebut. Kedudukan Sabah dan Sarawak dalam Persekutuan Malaysia juga dilihat dari sudut latar belakang sejarah penubuhan dan konsep federalisme yang diamalkan di Malaysia. Pemahaman mengenai kesemua elemen dalam ulasan ini akan membantu pelbagai pihak memahami hasrat dan implikasi pindaan Perkara 1(2) kepada perpaduan dan keharmonian di Malaysia.

PINDAAN PERKARA 1(2) PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN

Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan (PP) telah mengalami pindaan sebanyak tiga kali. Jadual di bawah menghuraikan fasa-fasa pindaan yang berlaku. Versi asal Perkara 1(2) PP adalah seperti yang dinyatakan dalam petak pertama yang menyenaraikan semua negeri di Semenanjung Tanah Melayu sebagai anggota kepada Persekutuan Tanah Melayu yang merdeka.

Pindaan yang pertama berlaku pada Perkara 1(2) PP pada tahun 1963 dengan kemasukan tiga kawasan baharu, iaitu Sabah, Sarawak dan Singapura. Pindaan kedua berlaku pada tahun 1965 dengan keluarnya Singapura daripada Persekutuan Malaysia. Pindaan ketiga berlaku pada tahun 1976. RUU Pindaan Perlembagaan 1976 menjelaskan bahawa tujuan pindaan adalah untuk menyatakan satu persatu semua negeri anggota Persekutuan mengikut susunan abjad.

Dalam dokumen berkaitan MA63 yang bertajuk, “Kupasan Sejarah Perjanjian Malaysia 1963”, yang diterbitkan oleh Jabatan Perdana Menteri pada September 2018, terdapat gambaran bahawa pihak kerajaan menganggap Sabah dan Sarawak perlu diletakkan pada pengkelasan tersendiri yang setara dengan Persekutuan Tanah Melayu. Dalam erti kata lainnya, taraf negeri-negeri Sabah dan Sarawak setara dengan Persekutuan Tanah Melayu dan Singapura, dan bukanlah salah sebuah negeri seperti negeri-negeri lain dalam Persekutuan Tanah Melayu. Dokumen itu mendakwa, dengan pindaan Perlembagaan Persekutuan pada tahun 1976 yang berkuat kuasa hingga hari ini, Sabah dan Sarawak dianggap mengalami penurunan taraf daripada “rakan sekutu” Persekutuan Tanah Melayu kepada “anak” atas alasan negeri ini telah diletakkan sebaris dengan negeri-negeri lain dalam Persekutuan Tanah Melayu yang asal. Oleh itu pindaan Perkara 1 (2) Perlembagaan Persekutuan yang dicadangkan ini didakwa penting bagi mengembalikan semula kedudukan Sabah dan Sarawak sebagai rakan sekutu.

Rang Undang-undang Perlembagaan Persekutuan (Pindaan) 2019 menyatakan pindaan ini dibuat untuk mengembalikan semula kedudukan Sabah dan Sarawak dengan menyebut bahawa Malaysia terdiri daripada tiga

Jadual 2 Perubahan yang berlaku terhadap Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan bermula daripada kewujudannya pada tahun 1957 sehingga cadangan pindaan pada tahun 2019.

Versi Merdeka 1957	Versi Malaysia 1963	Versi Tanpa Singapura 1966	Versi Integrasi 1976	Versi cadangan pindaan 2019
(2) Negeri-Negeri Persekutuan ialah Johor, Kedah, Kelantan, Negeri Sembilan, Pahang, Perak, Perlis, Selangor dan Terengganu (yang dahulunya dikenali sebagai Negeri-Negeri Melayu) dan Melaka dan Pulau Pinang (yang dahulunya dikenali sebagai Negeri-Negeri Selat Melaka dan Pulau Pinang).	(2) Negeri-Negeri Persekutuan terdiri daripada— (a) Negeri-Negeri Tanah Melayu, iaitu Johor, Kedah, Kelantan, Melaka, Negeri Sembilan, Pahang, Perak, Pulau Pinang, Perlis, Selangor dan Terengganu; (b) Negeri-Negeri Borneo, iaitu Sabah dan Sarawak; dan (c) Negeri Singapura.”	(2) Negeri-Negeri Persekutuan terdiri daripada— (a) Negeri-Negeri Tanah Melayu, iaitu Johor, Kedah, Kelantan, Melaka, Negeri Sembilan, Pahang, Perak, Pulau Pinang, Perlis, Selangor dan Terengganu; (b) Negeri-Negeri Borneo, iaitu Sabah dan Sarawak	(2) Negeri-Negeri Persekutuan terdiri daripada Johor, Kedah, Kelantan, Melaka, Negeri Sembilan, Pahang, Pulau Pinang, Perak, Perlis, Sabah, Sarawak, Selangor dan Terengganu.	(2) Negeri-negeri Persekutuan terdiri daripada — (a) negeri-negeri Malaya, iaitu Johor, Kedah, Kelantan, Melaka, Negeri Sembilan, Pahang, Perak, Terengganu, Penang, Perlis, Selangor dan Terengganu; dan (b) Negeri-negeri Borneo, iaitu Sabah dan Sarawak.

entiti, iaitu 11 negeri di Semenanjung, Sabah dan Sarawak. Rasional pindaan Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan adalah untuk mengembalikan status rakan sekutu (*equal partners*) kepada Sabah dan Sarawak seperti yang termaktub dalam MA63. Pindaan Rang Undang-undang ini menggantikan Fasal (2), Perkara 1 Perlembagaan Persekutuan yang menyatakan semua negeri yang membentuk Persekutuan, dengan mengembalikan, dengan ubah suaian, kedudukan Fasal (2), Perkara 1 Perlembagaan Persekutuan semasa pembentukan Malaysia pada 1963.

Semasa membentangkan Rang Undang-undang Perlembagaan (pindaan) 2019, Perdana Menteri Malaysia, YAB Tun Dr. Mahathir berkata:

Kehendak dan desakan rakyat di negeri Sabah dan Sarawak telah diberi perhatian dan menjadi salah satu perkara utama yang diambil serius oleh pihak Pakatan Harapan sejak sebelum Kerajaan Pakatan Harapan ini dibentuk setelah memenangi Pilihan Raya Umum Ke-14 lagi. Berpandukan kepada kehendak ini, Pakatan Harapan telah mengemukakan janji untuk mengembalikan status Sabah dan Sarawak berteraskan Perjanjian Malaysia 1963, sebagaimana yang disebut di bawah Janji 40, Teras Keempat dalam Buku Harapan: Membina Negara Memenuhi Harapan.

Tuan Yang di-Pertua,

Selaras dengan kehendak semasa dan keperluan yang saya nyatakan tadi, kerajaan mencadangkan pindaan kepada fasal (2) Perkara 1 Perlembagaan Persekutuan bagi memperuntukkan semula peruntukan mengenai negeri-negeri Persekutuan, sebagaimana kedudukan peruntukan tersebut semasa Persekutuan Malaysia dibentuk dengan pengubahsuaian yang perlu. Cadangan pindaan ini merupakan suatu keputusan yang wajar dalam usaha kerajaan merealisasikan tuntutan Kerajaan Negeri Sabah dan Sarawak yang dikemukakan dan dibincangkan dalam Jawatankuasa Khas Kabinet untuk menyemak pelaksanaan Perjanjian Malaysia 1963 yang dianggotai oleh wakil Kerajaan Persekutuan dan wakil Kerajaan Negeri Sabah dan Sarawak yang termasuklah Ketua Menteri Sabah dan Sarawak telah memutuskan bahawa kerajaan bersetuju untuk meminda fasal (2) Perkara 1 Perlembagaan Persekutuan, supaya diperuntukkan semula peruntukan yang sama sebagaimana dalam tahun 1963 dengan pengubahsuaian yang perlu. Pindaan ini dilaksanakan sebagai memenuhi tuntutan Kerajaan Negeri Sabah dan Sarawak yang mahukan agar kedudukan negeri Sabah dan Sarawak di bawah fasal (2) Perkara 1 Perlembagaan Persekutuan, dikembalikan kepada kedudukan peruntukan tersebut semasa pembentukan Malaysia pada tahun 1963, selaras dengan semangat dan hasrat Perjanjian Malaysia 1963.

Dalam Perjanjian Malaysia 1963, keempat-empat wilayah ini bergabung sebagai *equal partners* ataupun rakan yang seangkatan. “Berdiri sama tinggi, duduk sama rendah”. Walau bagaimanapun, Singapura telah keluar Malaysia pada tahun 1965. Tahun-tahun berikutnya telah juga menukar status Sabah dan Sarawak daripada rakan sekutu kepada negeri-negeri di dalam Malaysia. Malaysia Baharu dan Kerajaan Pakatan Harapan mengambil maklum mengenai perkara ini dan akan mengembalikan status rakan sekutu kepada Sabah dan Sarawak. Ini adalah sebahagian dari proses yang akan dilaksanakan setelah kajian Perjanjian Malaysia 1963 disiapkan. Ini merupakan langkah pertama yang dilaksanakan dalam hal ini.

..., Jawatankuasa Khas Kabinet ini masih dalam proses perbincangan dan rundingan mengenai isu-isu yang melibatkan pelaksanaan hak-hak negeri

Sabah dan Sarawak di bawah Perjanjian Malaysia 1963 tersebut. Rundingan ini akan berterusan sehingga suatu persetujuan, konsensus dan kompromi dapat dicapai dan diterima baik oleh semua pihak. Selanjutnya, setelah cadangan pindaan kepada fasal (2) Perkara 1 ini dipersetujui, pindaan-pindaan lain yang wajar akan menyusul hasil daripada rundingan yang dijalankan.

Seramai 46 orang Ahli Parlimen telah membahaskan pindaan tersebut. Namun begitu, pihak kerajaan tidak berjaya untuk meminda Perlembagaan Persekutuan apabila gagal mendapat sokongan dua pertiga majoriti daripada jumlah ahli Dewan Rakyat. Yang Di-Pertua Dewan Rakyat, Datuk Mohamad Ariff Md Yusof mengumumkan perkara tersebut selepas undi belah bahagian dijalankan bagi Rang Undang-undang Perlembagaan (Pindaan) 2019 pada 9 April 2019, yang memerlukan sokongan dua pertiga majoriti, iaitu 148 undi daripada 222 Ahli Parlimen yang menjadi anggota Dewan Rakyat. Daripada 221 orang Ahli Parlimen (jumlah sebenar ahli Parlimen ialah 222; seorang meninggal dunia dan pilihanraya kecil belum diadakan bagi kerusi Parlimen Sandakan), 138 Ahli Parlimen mengundi bersetuju, manakala 59 lagi berkecuali, menjadikan kerajaan kekurangan 10 undi bagi memastikan pindaan itu berjaya dilaksanakan.

Pihak pembangkang telah mendesak supaya pindaan Perlembagaan Persekutuan dibuat secara cermat, teratur dan menyeluruh dengan memasukkan segala aspek selari dengan MA63, yang antara lain:

- Merujuk terlebih dahulu kepada Jawatankuasa Terpilih Parlimen atau *Special Select Committee Parliament*.
- Membincangkan terlebih dahulu pada peringkat Dewan Negeri Sabah dan Sarawak.
- Memasukkan dengan jelas perkataan, “berdasarkan semangat Perjanjian Malaysia 1963”.

Kerajaan telah menolak cadangan pembangkang tersebut menyebabkan pembangkang sepakat untuk berkecuali dan usul kerajaan tidak dapat diteruskan.

PERJANJIAN MALAYSIA 1963

Perjanjian Malaysia merupakan dokumen utama yang dijadikan hujah terhadap pindaan Perkara 1(2) perlu dibuat. Perjanjian Malaysia berdaftar

dengan Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu pada 21 September 1970, dengan nombor pendaftaran 10760. Oleh itu, Parlimen Malaysia tidak mempunyai kuasa untuk memindanya kerana MA63 merupakan perjanjian antarabangsa. Parlimen Malaysia hanya boleh meluluskan undang-undang baharu sahaja. Sebagai contoh, Parlimen meluluskan Akta Malaysia 1963 untuk memberikan kesan perundangan terhadap Perjanjian Malaysia 1963. Beberapa bahagian dalam Perlembagaan Malaysia juga diubah untuk menggabungkan terma-terma MA63 pada waktu Malaysia ditubuhkan.

Perjanjian Malaysia 1963 mempunyai 11 artikel dan beberapa lampiran. Satu daripada lampiran tersebut ialah Rang Undang-undang Perlembagaan Persekutuan Malaysia. Artikel 1 Perjanjian Malaysia adalah seperti yang berikut:

The Colonies of North Borneo and Sarawak and the State of Singapore shall be federated with the existing States of the Federation of Malaya as the States of Sabah, Sarawak and Singapore in accordance with the constitutional instruments annexed to this Agreement and the Federation shall thereafter be called "Malaysia".

Istilah *federated* bermaksud Sabah, Sarawak dan Singapura dijadikan anggota kepada Persekutuan Tanah Melayu 1957 yang telah dianggotai oleh 11 buah negeri Melayu. Oleh itu, dapat difahami bahawa kedudukan Sabah, Sarawak dan Singapura (yang kemudiannya keluar daripada Malaysia) setara sebagai negeri dalam Persekutuan Malaysia. Walaupun dari segi pembahagian kuasa, Sabah dan Sarawak mendapat kuasa yang lebih berbanding kuasa yang diberikan kepada negeri-negeri asal kepada Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu, tetapi perbezaan ini diterima secara bersama melalui perbahasan di Parlimen dan perbezaan pembahagian kuasa ini dikenali dengan istilah *asymmetrical federalism*.

KRONOLOGI RANCANGAN PENUBUHAN PERSEKUTUAN MALAYSIA

Yang berikut ialah kronologi ringkas penubuhan Persekutuan Malaysia selepas terbentuknya Negeri-negeri Melayu Bersekutu pada tahun 1874 hingga tahun 1961 selepas pembentukan Persekutuan Tanah Melayu 1957. Perkembangan dari tahun 1883 hingga tahun 1961 menunjukkan idea penggabungan Tanah Melayu dan tanah jajahan British di Borneo yang merangkumi Sabah, Sarawak dan Brunei bukanlah perkara yang muncul secara tiba-tiba selepas kemerdekaan Tanah Melayu pada tahun 1957.

Penggabungan ini berasal daripada cetusan idea yang telah lama. Fasa-fasa dalam sejarah Tanah Melayu dan Borneo tidak pernah menganggap keseluruhan negeri di Tanah Melayu setaraf dengan Sabah dan Sarawak. Dokumen rasmi dan laporan perbincangan antara pihak British, wakil Tanah Melayu dengan wakil Sabah dan Sarawak kesemuanya menunjukkan bahawa kedudukan Sabah dan Sarawak serta Negeri-negeri Melayu Semenanjung setaraf sebagai negeri anggota Persekutuan.

Pada awal tahun 1960-an, idea penubuhan Persekutuan Malaysia didasari oleh empat faktor utama, iaitu ancaman komunis di Singapura, keseimbangan kaum, kemajuan ekonomi bersama dan mempercepat proses kemerdekaan Singapura, Sabah dan Sarawak. Biasanya, faktor wujudnya ancaman luar akan

Jadual 1 Kronologi ringkas usaha yang dibuang ke arah penubuhan Malaysia.

No.	Tarikh	Peristiwa
1.	Tahun 1883	Cadangan menggabungkan pentadbiran Tanah Melayu, Brunei dan Sabah, yang kesemuanya merupakan tanah jajahan dan naungan British, menjadi satu entiti Malaysia diutarakan oleh Lord Brassey, Pengarah Syarikat Piagam Borneo Utara.
2.	Tahun 1888 dan 1932	Cadangan penubuhan satu entiti bagi keempat-empat tanah jajahan dan naungan British dikemukakan ke Kabinet British tetapi tiada tindakan susulan diambil.
3.	Tahun 1947	Sir Malcolm MacDonald, Pesuruhjaya Tinggi British di Asia Tenggara turut mencadangkan gagasan yang sama.
4.	Tahun 1948	Thio Chan Bee, ahli Majlis Perundangan Singapura merangkap Naib Presiden Parti Progresif telah mengemukakan cadangan yang sama.
5.	Tahun 1955	David Marshall, Menteri Singapura; Tan Cheng Lock dan Tan Sri Ghazali Shafie turut menyuarakan gagasan yang sama.
6.	Tahun 1959	Lee Kuan Yew, pemimpin Parti Tindakan Rakyat (PAP) di Singapura mencadangkan Singapura bergabung dengan Persekutuan Tanah Melayu.
7.	27 Mei 1961	Tuanku Abdul Rahman, Perdana Menteri Persekutuan Tanah Melayu, mencadangkan wujudnya keperluan dan kepentingan untuk merealisasikan pembentukan Malaysia yang dianggotai oleh Tanah Melayu, Sabah, Sarawak dan Brunei dalam ucapan beliau di Persidangan Persatuan Wartawan Luar Negeri Asia Tenggara di Hotel Adelphi, Singapura.

mendesak pihak yang berkepentingan dalam keselamatan dan kedaulatan suatu kawasan supaya mencari jalan penyelesaian. Salah satu penyelesaian dalam menghadapi ancaman luar adalah dengan menggabungkan kawasan tersebut dengan negara yang berhampiran yang lebih besar dan mampu menghadapi ancaman musuh. Pada tahun 1960-an, negara merdeka yang paling hampir dengan Sabah, Sarawak dan Singapura dan mempunyai persamaan dari segi latar belakang dan sistem pemerintahan ialah Persekutuan Tanah Melayu.

Satu lagi aspek yang perlu diambil kira dalam proses kemasukan Sabah dan Sarawak ke Persekutuan Tanah Melayu, iaitu tidak adanya sebarang proses rundingan dilakukan oleh Kerajaan Tanah Melayu dengan raja-raja Melayu. Raja-raja Melayu yang merupakan ketua kepada negeri-negeri Melayu di Semenanjung merupakan pihak yang terlibat dalam perjanjian pembentukan Persekutuan Tanah Melayu yang merdeka pada tahun 1957. Dalam konteks pelaksanaan sistem federalisme, raja-raja Melayu sepatutnya dirunding sebelum sebarang perubahan dibuat terhadap terma-terma penting dalam Perlembagaan Persekutuan.

Ketiadaan sebarang proses rundingan ini menyebabkan Sultan Kelantan telah memfailkan saman terhadap Tunku Abdul Rahman dengan menghujahkan bahawa raja-raja Melayu yang merupakan pihak berkepentingan dalam pembentukan Malaysia tidak dirundingi. Kes ini telah didengar dan diputuskan sehari sebelum pengisytiharan pembentukan Malaysia, iaitu pada 15 September 1963. Mahkamah Tinggi Kuala Lumpur memutuskan bahawa berdasarkan Perkara 2 Perlembagaan Persekutuan, negeri-negeri tidak perlu dirujuk untuk memasukkan wilayah baharu dalam Persekutuan. Hakim telah mengambil pendekatan literal dan memutuskan tidak ada keperluan untuk Kerajaan merujuk Raja-raja Melayu dan kemasukan negeri baharu tidak mengubah sempadan negeri-negeri sedia ada.

Dari satu sudut, keputusan mahkamah adalah betul. Dari satu sudut yang lain, tindakan kerajaan Persekutuan Tanah Melayu yang tidak berbincang dengan raja-raja Melayu semasa pembentukan Malaysia telah menimbulkan rasa tidak puas hati kerana dari segi realitinya, perjanjian pembentukan Malaysia pada tahun 1963 memberikan kesan dalam pelbagai aspek kepada perjanjian asal yang membentuk Persekutuan Tanah Melayu yang dibuat pada tahun 1957. Contoh implikasi kedua-dua perjanjian ini boleh dilihat dalam Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan yang mengandungi beberapa jadual yang berbeza mengenai pembahagian kuasa antara kerajaan Persekutuan dengan kerajaan negeri dan antara negeri di Semenanjung dan Sabah serta Sarawak.

SISTEM FEDERALISME DI MALAYSIA

Terdapat 24 buah negara daripada 193 buah negara di dunia yang mengamalkan sistem federalisme dan jumlah penduduk dunia yang ditadbir oleh sistem federalisme meliputi 40 peratus daripada keseluruhan penduduk dunia. Dari segi inti patinya, federalisme berkait rapat dengan kuasa dan janji setia. Istilah “federal” dikatakan berasal daripada perkataan bahasa Latin “foedus” yang bermaksud perjanjian. Dari segi operasi, federalisme membabitkan kuasa yang dibahagikan berdasarkan persetujuan janji setia antara wilayah-wilayah. Dicey (1885), antara sarjana Barat yang awal membincangkan federalisme. Beliau mengenal pasti dua ciri federalisme, iaitu kewujudan sekumpulan negeri atau wilayah yang dihubungkan oleh faktor geografi atau sejarah atau bangsa, dan kewujudan sentimen yang dikongsi bersama oleh penduduk negeri yang ingin bergabung.

Sistem federalisme menjadi pilihan beberapa negara yang mendapat kemerdekaan selepas Perang Dunia Kedua. Federalisme yang terbentuk selepas Perang Dunia Kedua mempunyai ciri federalisme moden, iaitu:

- (i) Ada perwakilan daripada negeri di kerajaan persekutuan/pusat.
- (ii) perlembagaan negeri adalah seperti yang diperuntukkan.
- (iii) Peruntukan pembahagian kuasa tertentu kepada kerajaan pusat dan membiarkan kuasa selebihnya kepada negeri.
- (iv) Kuasa utama yang dipegang oleh kerajaan pusat.
- (v) Jaminan kerajaan pusat bahawa tidak ada diskriminasi dalam hubungan dengan negeri.
- (vi) Jaminan terhadap diskriminasi agama dalam hubungan dengan negeri
- (vii) Peruntukan kewangan – kerajaan pusat dan kerajaan negeri diberikan kuasa bersama untuk mengenakan cukai.
- (viii) Jaminan hak fundamental individu – pembahagian kuasa.
- (ix) Kemasukan wilayah/negeri baharu.
- (x) Kewujudan Mahkamah Agung pada peringkat pusat yang mempunyai tanggungjawab khusus untuk menangani isu-isu yang timbul daripada perlembagaan dan undang-undang persekutuan atau undang-undang antara negeri.
- (xi) Pindaan perlembagaan - sama ada melalui 2/3 majoriti dalam parlimen atau melalui konvensyen rakyat dengan mendapat 2/3 majoriti daripada Dewan Undangan Negeri

Ciri federalisme moden ini boleh didapati dalam beberapa persekutuan negara Komanwel, iaitu India, Pakistan dan Bangladesh. Shad Faruqi (2008) berpendapat bahawa sebuah persekutuan ialah sebuah negara yang mempunyai ciri-ciri berikut:

- (i) Beberapa buah negeri/wilayah.
- (ii) Kerajaan berlapis.
- (iii) Kerajaan negeri/wilayah dan separa autonomi dan tidak lebih rendah daripada kerajaan pusat.
- (iv) Pembahagian kuasa antara kerajaan-kerajaan.
- (v) Ketuanan perlembagaan.
- (vi) Kuasa semakan kehakiman oleh mahkamah tertinggi persekutuan apabila berlaku konflik antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri.
- (vii) Pindaan perlembagaan – dalam persekutuan sebenar, negeri/wilayah mempunyai pengaruh yang besar dalam proses pindaan perlembagaan.
- (viii) Status sama rata antara negeri/wilayah.

Apabila ciri di atas dibandingkan dengan peruntukan perlembagaan Persekutuan Malaysia, beliau menyimpulkan bahawa Perlembagaan Persekutuan hanya mempunyai beberapa ciri federalisme, iaitu:

- (i) Pembahagian kuasa antara beberapa peringkat kerajaan.
- (ii) Pemerintah setiap negeri adalah berdaulat dan mempunyai Dewan Undangan Negeri dan perlembagaan sendiri.
- (iii) Setiap negeri mempunyai kakitangan awam tersendiri melainkan Melaka, Negeri Sembilan, Perlis dan Pulau Pinang.
- (iv) Perkara dalam bidang kuasa Parlimen dan Dewan Undangan Negeri termaktub dalam Jadual Kesembilan.
- (v) Perkara dalam bidang kuasa persekutuan dikendalikan oleh mahkamah persekutuan, manakala perkara syariah dikendalikan oleh mahkamah syariah pada peringkat negeri.

Malaysia tidak sepenuhnya mengamalkan sistem federalisme kerana pembahagian kuasa dan kewangan yang tidak seimbang yang menyebabkan

negeri-negeri menjadi terlalu bergantung pada kerajaan persekutuan. Penulis berpendapat bahawa ketidakseimbangan dalam pembahagian kuasa antara kerajaan negeri dan kerajaan persekutuan pada peringkat awal kemerdekaan adalah untuk membolehkan kerajaan persekutuan mengendalikan perancangan ekonomi dengan baik secara berpusat. Suasana ini telah berubah selepas Malaysia merdeka lebih daripada 50 tahun. Beberapa tindakan kerajaan persekutuan, contohnya lewat memberikan geran kewangan, seperti yang didakwa oleh kerajaan negeri, boleh dianggap tidak menghormati pembahagian kuasa dalam Perlembagaan Persekutuan.

HAK UNTUK MEMINDA PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN

Urusan meminda Perlembagaan Persekutuan (PP) merupakan kuasa yang diberikan oleh Perlembagaan kepada Parlimen sebagai badan perundangan. Perkara 159 PP menyatakan bahawa apa-apa yang termaktub dalam perkara ini, serta perkara 161e PP membenarkan perlembagaan ini dipinda. Perkara 161e PP, secara keseluruhannya, mengemukakan perlindungan dari segi perlembagaan mengenai negeri Sabah dan Sarawak.

Perkara 159(1) PP, ringkasnya menyatakan tatacara yang perlu dipatuhi untuk meminda sebarang peruntukan PP:

- (i) Mendapat suara 2/3 daripada tiap-tiap majlis parlimen (bukan yg hadir) dan mendapatkan keizinan daripada Majlis Raja-raja.
- (ii) Perkara yang menyentuh Sabah dan Sarawak memerlukan pungutan suara dua pertiga parlimen dan persetujuan Yang Di-pertua Negeri.
- (iii) Mendapat pungutan suara majoriti biasa daripada tiap-tiap buah parlimen.
- (iv) Mendapat suara dua pertiga tiap-tiap majlis parlimen.

Perkara 159(3) PP menyatakan bahawa sesuatu Rang Undang-undang pindaan kepada Perlembagaan (selain pindaan yang dikecualikan daripada peruntukan fasal ini) dan sesuatu Rang Undang-undang bagi membuat apa-apa pindaan kepada sesuatu undang-undang yang diluluskan di bawah Perkara 10(4) tidaklah boleh diluluskan dalam mana-mana satu Majlis Parlimen melainkan jika Rang Undang-undang itu telah disokong pada Bacaan Kali Kedua dan Kali Ketiga dengan undi sebanyak tidak kurang daripada 2/3

daripada jumlah bilangan ahli Majlis Parlimen itu.

Perkara 159(4) PP menjelaskan bahawa pindaan yang berikut dikecualikan daripada peruntukan Fasal (3), yang bermaksud tiada keperluan untuk mendapat 2/3 undi majoriti dalam Dewan, iaitu:

(bb) tertakluk kepada Perkara 161E apa-apa pindaan yang dibuat bagi atau berkaitan dengan penerimaan masuk mana-mana Negeri ke dalam Persekutuan atau pergabungannya dengan Negeri-Negeri Persekutuan, atau apa-apa ubah suaian yang dibuat tentang pemakaian Perlembagaan ini bagi sesuatu Negeri yang diterima masuk atau bergabung sedemikian sebelum itu;

Per. 161E (1) menyatakan bahawa tiada pindaan pada Perlembagaan ini yang dibuat berkaitan dengan penerimaan masuk negeri Sabah atau Sarawak ke dalam Persekutuan boleh dikecualikan daripada Fasal (3) Perkara 159 disebabkan Fasal (4)(bb) Perkara itu; dan juga tiada apa-apa ubah suaian yang dibuat tentang pemakaian Perlembagaan ini bagi negeri Sabah atau Sarawak boleh dikecualikan sedemikian melainkan jika ubah suaian itu ialah ubah suaian yang akan menyamakan atau mengasimilasikan kedudukan negeri itu di bawah Perlembagaan ini dengan kedudukan Negeri-negeri Tanah Melayu.

Pada pandangan Faridah (2019), pensyarah Fakulti Undang-undang UKM, oleh sebab pindaan Perkara 1(2) bukan bagi tujuan yang dinyatakan dalam Per 161E(1), iaitu bagi tujuan asimilasi @ menyamakan kedudukan, oleh itu, Rang Undang-undang tersebut hendaklah telah disokong pada bacaan kali kedua dan ketiga dengan undi sebanyak tidak kurang daripada 2/3 daripada jumlah bilangan ahli Majlis Parlimen. Beliau juga berpendapat bahawa berkemungkinan rujukan dan rundingan perlu dibuat dengan Majlis Raja-raja kerana melibatkan kepentingan negeri.

RUMUSAN DAN KESIMPULAN

Ulasan perundangan ini boleh dirumuskan dan disimpulkan seperti yang berikut:

Pertama, ketiadaan rundingan yang dibuat antara Kerajaan Malaysia dengan raja-raja Melayu sewaktu penubuhan Persekutuan Malaysia pada tahun 1963 telah memberikan kesan terhadap agihan kuasa termasuk agihan kewangan antara semua negeri di Malaysia.

Kedua, hujah yang dikemukakan bahawa Sabah dan Sarawak perlu dikembalikan kepada kedudukan asal semasa Perjanjian Malaysia 1963 tidak mempunyai asas yang kuat. Ketidakpuasan hati Sabah dan Sarawak atas situasi politik, sosial dan ekonomi sebenarnya berpunca daripada pelbagai kepincangan dalam urus tadbir sistem federalisme di Malaysia yang perlu disemak semula.

Ketiga, perjalanan sistem federalisme yang adil dan saksama akan membuahkan keharmonian dan kemakmuran. Kelicinan dan keberkesanan sistem federalisme di Malaysia hanya boleh dicapai apabila semua pihak menjunjung dan melaksanakan peruntukan yang sedia ada dalam Perlembagaan Persekutuan, sentiasa mengadakan perbincangan secara tulus dan telus, serta menghormati kepelbagaian dan keperluan semua pihak yang terlibat dalam Persekutuan Malaysia.

RUJUKAN

- Dacey, A.V. (1885). *Parliament Sovereignty and Federalism* dalam *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, (1959). cetakan kesepuluh.
- Elazar, Daniel. (1987). *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press.
- Faridah Jalil. (2019). *Pindaan Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan, Forum Pindaan Perkara 1(2) Perlembagaan Persekutuan – Impikasi kepada sistem Federalisme Malaysia, 15 Mac 2019*. Fakulti Undang-undang UKM.
- Faruqi, Shad Saleem. (2008). *Document of Destiny – The Constitution of Federation of Malaysia*. Star Publications.
- Forum of Federations. www.forumfed.org/en/federalism/by_country/index.php
- Hansard Dewan Rakyat 9 April 2019
- Laman Web Jabatan Penerangan Malaysia, Kementerian Komunikasi dan Multimedia: https://www.inform.gov.my/images/pengumuman/pointers_ma63.pdf
- Laporan Suruhanjaya Cobbold
- Laporan Suruhanjaya Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu ke atas Penduduk Sabah & Sarawak 1963
- Malaysia Agreement 1963 : <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20750/volume-750-i-10760-english.pdf>
- Perlembagaan Persekutuan
- Rang Undang-undang Perlembagaan (Pindaan) 1963
- Rang Undang-undang Perlembagaan (Pindaan) 1965
- Rang Undang-undang Perlembagaan (Pindaan) 1976
- Rang Undang-undang Perlembagaan (Pindaan) 2019
- Sawer, Geoffrey (1976), *Modern Federalism*, Pitman Publishing Ltd.