

# MENGULANG-TEGAS KEDUDUKAN ISLAM DALAM PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN DAN SISTEM PERUNDANGAN NEGARA

*Oleh: Aidil Khalid \* (dibantu oleh Nursabihah Mohtar)\*\**



## A. PENGENALAN

1. Perlembagaan Persekutuan sebagai undang-undang tertinggi negara<sup>1</sup> adalah dokumen yang merakamkan kontrak sosial di negara ini. Seperti resminya mana-mana dokumen perjanjian, terma-terma yang terkandung di dalamnya akan selalu terbuka dan terdedah kepada tafsiran yang pelbagai. Dalam perspektif Perlembagaan Persekutuan pula, kita menyaksikan polemik yang telah sekian lama menjadi pertikaian di antara banyak pihak – yakni sama ada negara ini bersifat sekular atau berinti Islam – yang sehingga ke hari ini masih tidak dapat diselesaikan.
2. Di celah-celah polemik ini, ada yang menempelak bahawa isu ini tidak wajar untuk dipanjangkan, bahkan sia-sia untuk diperdebatkan, kerana hanya akan membawa perpecahan dan perbalahan yang tidak berkesudahan.<sup>2</sup>
3. Pun demikian, dalam keadaan kesepaduan negara dirundung keretakan yang semakin hari semakin getir, isu ini sebenarnya bahkan lebih mendesak perlu diselesaikan secara tuntas, dan bukannya dielakkan atau didiamkan tanpa sebarang penyelesaian yang muktamad. Persoalan mengenai identiti negara – sama ada dilandaskan kepada asas-asas sekular atau dibenihkan dari hakikat sejarah ke-Islamannya – adalah persoalan yang akan menentukan acuan dan tuju hala negara dalam mendepani hari-hari muka.
4. Tanpa identiti dan naratif tunggal yang jelas menghuraikan sifat, asas, serta keperibadian Malaysia sebagai sebuah negara-bangsa, kita akan selamanya terkontan-kanting penaka bahtera yang dipandu oleh nakhoda tanpa peta – bagaimanakah kapal itu akan sampai ke tujuan?; atau umpama individu yang keliru-celaru akan jantinyanya – bagaimanakah dia akan menghadapi kehidupan?
5. Justeru kertas ini akan meneliti bagi merungkaikan secara muktamad berkenaan sifat dan kerangka Perlembagaan Persekutuan dalam menentukan peribadi dan identiti Malaysia sebagai sebuah negara.

## B. SKOP PENELITIAN

6. Persoalan berkenaan sifat dan identiti negara seringkali disorot dalam pandangan yang bersifat kepartian. PAS sebagai parti yang mengibarkan panji ke-Islaman, misalnya, menegaskan bahawa Malaysia adalah negara yang sekular untuk mencemuh kerajaan sedia ada

---

\* Aidil Khalid ialah peguam yang beramal di Kota Damansara, Selangor, dan aktivis Concerned Lawyers for Justice (CLJ) ([www.concernedlawyers.org](http://www.concernedlawyers.org)). Beliau juga merupakan felo kanan Centre for Human Rights Research and Advocacy (Cenhra).  Aidil Khalid  @aidil\_khalid

\*\* Nursabihah Mohtar ialah seorang wartawan

<sup>1</sup> Perkara 4 Perlembagaan Persekutuan

<sup>2</sup> Lihat laporan berkenaan desakan ABIM agar polemik berhubung kedudukan Malaysia sama ada negara sekular atau negara Islam dihentikan kerana akan memecah-belahkan rakyat: <http://www.malaysiakini.com/news/267216>

sebagai tidak Islamik; atau ketika mana DAP dan yang sealiran dengannya bersetuju dengan tuduhan PAS itu, tidaklah sukar untuk ditebak bahawa ini dilakukan semata-mata kerana mereka menolak sama sekali sebarang langkah ke arah peng-Islaman negara ini, seperti yang pernah diucapkan oleh mantan pengerusi DAP sendiri melalui kata-katanya yang *notorious*, “langkah mayat saya dahulu sebelum tubuhkan negara Islam”;<sup>3</sup> atau apabila UMNO menegaskan bahawa Malaysia adalah negara Islam contoh, ia hanyalah bagi menonjolkan diri sebagai lebih Islamik daripada PAS bagi mengaut undi masyarakat Melayu-Islam yang merupakan kaum majoriti di negara ini.

7. Bagi mengelak dari terjerumus ke dalam lingkaran hujah-hujah yang terkongkong dalam kerangka politik kepartian semata-mata, adalah penting untuk peruntukan-peruntukan dalam Perlembagaan itu sendiri diteliti dan dinilai secara cermat, objektif dan menyeluruh. Tetapi ini pun belum tentu lagi boleh menjamin sepenuhnya objektiviti dalam menilai, kerana agenda-agenda kepartian adakalanya masih dapat menyusup ketika proses pentafsiran dilakukan. Sebagai misalan, kita melihat ada yang bertegas bahawa Malaysia tidak boleh dikatakan beridentitikan Islam kerana perlembagaannya kononnya disusun dari pilar-pilar sekular, sedangkan terdapat bukti-bukti kukuh solid lagi konkrit bagi menyatakan sebaliknya. Hakikat bahawa istilah ‘sekular’ itu sendiri tidak pernah disebut walau sekali pun dalam Perlembagaan Persekutuan dan Perkara 3 mengisytiharkan dengan jelas bahawa Islam adalah agama bagi Persekutuan (dan bukannya sekadar agama ‘rasmi’ negara),<sup>4</sup> adalah kenyataan yang tidak mungkin boleh disangkal.
8. Justeru, kertas ini akan memfokuskan penelitian kepada perkara-perkara berikut:-
  - (i) peruntukan-peruntukan dalam Perlembagaan Persekutuan berkenaan kedudukan Islam dan perbandingannya dengan perlembagaan negara lain bagi menentukan kesekularan atau keislamannya;
  - (ii) keputusan-keputusan Mahkamah berkenaan kedudukan Islam dalam perlembagaan dan negara;
  - (iii) laporan suruhanjaya Reid sewaktu Perlembagaan Persekutuan dirangka dan juga laporan Kertas Putih oleh kerajaan British; dan
  - (iv) pindaan ke atas Perlembagaan Persekutuan menyentuh kedudukan Islam.

## C. PERUNTUKAN PERLEMBAGAAN DAN PERBANDINGANNYA

### **Perkara 3 Perlembagaan Persekutuan**

9. Telah jelas dan nyata bahawa Perkara 3(1) Perlembagaan Persekutuan memperuntukkan bahawa “Islam adalah agama bagi persekutuan.” Sungguhpun peruntukkan ini sama sekali tidak memberikan sebarang ruang kesamaran, tetapi tafsirannya ternyata tetap menjadi pertikaian oleh banyak pihak. Antaranya termasuklah yang mendakwa bahawa maksud dan kesan Perkara 3 hendaklah difahami secara sempit, yakni hanya semata-mata dalam ruang lingkup tujuan upacara-upacara kerasmian sahaja, dan tidak lebih dari sekadar itu. Seringkali

---

<sup>3</sup> Diucapkan oleh Karpal Singh dalam satu ceramah politik pada tahun 1990.

<sup>4</sup> Terdapat beza yang besar di antara “agama persekutuan” dengan “agama rasmi negara”. Bagi takrifan “agama bagi persekutuan”, boleh merujuk kepada penghakiman Mahkamah Tinggi dalam *Meor Atiqulrahman v Fatimah Sihi*.

keputusan Mahkamah Agung dalam *Che Omar bin Che Soh v Public Prosecutor*<sup>5</sup> dijadikan sandaran bagi menyokong tafsiran seperti ini.

10. Pun begitu, sebelum masuk ke dalam keputusan Mahkamah Agung dalam *Che Omar bin Che Soh* tersebut (yang akan dibincangkan dalam perenggan 26 hingga 31 di bawah; dan juga perenggan 55 di bawah), wajar untuk kita meneliti terlebih dahulu perbandingan peruntukan-peruntukan yang terdapat dalam Perlembagaan Persekutuan dengan peruntukan-peruntukan yang terdapat dalam perlembagaan negara India yang mempunyai sejarah keperlembagaan seperti negara kita.
11. Umum mengetahui bahawa perlembagaan negara ini, yang mana rangka awalnya *dicadangkan* oleh Suruhanjaya Reid, adalah bermodelkan kepada perlembagaan negara India, yakni salah satu daripada negara jajahan British pada ketika itu. Bahkan Mahkamah Persekutuan dalam *Merdeka University Berhad v Government of Malaysia*<sup>6</sup> telah menyatakan bahawa disebabkan perlembagaan Malaysia dirangka dengan mengikut sebahagian besarnya kepada perlembagaan India, maka apabila dan sekiranya terdapat perbezaan di antara kalimat-kalimat dalam Perlembagaan India dengan Perlembagaan Malaysia, adalah wajar untuk perbezaan itu diberi perhatian, sebagai menunjukkan hasrat dan niat mengapa perbezaan itu diwujudkan.
12. Hakikat bahawa tidak terdapat sebarang peruntukan bagi agama negara dalam perlembagaan India (sedangkan terdapat peruntukan sedemikian dalam Perlembagaan kita), bukanlah sesuatu yang boleh dipandang remeh. Wajar juga diberi perhatian bahawa Perlembagaan India, setelah pindaan, turut memperuntukkan *preamble* yang menyatakan secara jelas sifat negara India sebagai republik yang beracuan “sosialis, sekular dan demokratik.” Sedangkan tidak terdapat peruntukan sedemikian dalam Perlembagaan Persekutuan, sungguhpun telah beberapa kali menjalani proses pindaan.
13. Perbezaan-perbezaan ini menunjukkan bahawa para perangka Perlembagaan Persekutuan, sungguhpun telah merangkanya dengan mengikut sebahagian besarnya kepada Perlembagaan India, telah dengan sengaja dan dalam penuh kesedaran mengambil jalan berbeza apabila tiba hal berkenaan agama dan identiti negara.
14. Justeru pengisytiharan Islam sebagai agama negara tidak wajar dilihat sebagai suatu pengisytiharan yang sia-sia. Para perangka perlembagaan tentunya tidak mengambil jalan yang berbeza ini untuk tujuan yang sia-sia – kerana sekiranya begitu, maka tentulah tiada keperluan untuk menyimpang daripada apa-apa yang terkandung dalam Perlembagaan India. Sebaliknya perbezaan ini menunjukkan niat dan hasrat yang jelas untuk meletakkan Islam di tempat yang tinggi dalam sistem negara.

**Perkara 37(1) dan Sumpah Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong**

15. Perkara 3 Perlembagaan Persekutuan juga perlu dibaca secara seiring dan bersesama dengan Perkara 37(1) yang memperuntukkan berkenaan sumpah Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong. Selaku ketua negara, sumpah ini perlu dibacakan oleh baginda sebelum mengambil jawatan tersebut, di hadapan majlis raja-raja dan dengan kehadiran Ketua Hakim Mahkamah Persekutuan.<sup>7</sup> Teks sumpah tersebut adalah seperti yang tertera dalam bahagian pertama jadual keempat, di mana setelah bersumpah dengan nama Allah – “Wallahi; Wabilahi; Watallahi;” – ayat-ayat seterusnya yang diperuntukkan adalah seperti berikut:-

---

<sup>5</sup> [1988] 2 MLJ 55

<sup>6</sup> [1982] 2 MLJ 243

<sup>7</sup> Perkara 37(1) Perlembagaan Persekutuan

“... Dan lagi kami berikrar dan mengaku dengan sesungguhnya dan dengan sebenarnya **memelihara pada setiap masa Agama Islam** dan berdiri tetap di atas pemerintahan yang adil dan aman di dalam negeri.” (penekanan ditambah)

16. Sumpah yang diangkat oleh Duli Yang Maha Mulia Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong ini wajar dilihat sebagai asas dan falsafah yang menggaris-bawahi negara ini dengan tonggak Islam.

#### **D. KEPUTUSAN-KEPUTUSAN MAHKAMAH BERKENAAN KEDUDUKAN ISLAM DALAM PERLEMBAGAAN DAN NEGARA**

17. Setelah jelas bahawa Perkara 3 dimasukkan oleh para perangka Perlembagaan Persekutuan atas tujuan yang nyata dan bukan sia-sia (dan bukan untuk tujuan upacara-upacara keramaian semata-mata), dan harus pula dibaca bersama dengan perkara 37(1) sebagai asas, ideologi serta falsafah negara ini, maka persoalan seterusnya yang wajar diteliti ialah apakah kesan dan maksud yang dikehendaki oleh para perangka tersebut ketika merangkanya?

##### ***Prinsip Asas Pemisahan Kuasa ('Separation of Powers')***

18. Bagi menjawab persoalan ini, harus diketahui bahawa hak bagi mentafsirkan sesuatu peruntukan perlembagaan adalah hak mutlak Mahkamah sebagai institusi kehakiman. Harus juga difahami bahawa kuasa-kuasa kerajaan dalam negara ini adalah terbahagi kepada tiga cabang utama, iaitu pertamanya *legislatif*, keduanya *eksekutif* dan ketiganya *kehakiman*.
19. Badan legislatif (yakni parlimen) adalah badan yang berhak untuk merangka undang-undang. Pun begitu, sungguhpun undang-undang itu dirangka oleh legislatif, badan ini tidaklah pula berhak kemudiannya untuk mentafsirkannya. Sebaliknya satu-satunya badan yang berhak untuk mentafsirkan peruntukan perundangan adalah badan kehakiman, yakni Mahkamah. Prinsip pembahagian ini dikenal sebagai pemisahan kuasa, atau *separation of powers*, yang diamalkan bagi mewujudkan semak dan imbang di antara satu cabang kuasa dengan cabang kuasa yang lain; juga bagi mengelakkan salah guna kuasa sekiranya kuasa hanya tertumpu kepada satu pihak semata-mata.<sup>8</sup>
20. Badan eksekutif pula, yang terdiri daripada barisan menteri dan diketuai oleh Perdana Menteri (iaitu yang sering dirujuk sebagai barisan kabinet), adalah bertanggungjawab bagi menentukan polisi-polisi atau *melaksanakan* perundangan-perundangan yang telah dirangka oleh legislatif dan ditafsir oleh Mahkamah. Badan eksekutif tidak berhak sama sekali untuk mentafsirkan kandungan perundangan dan perlembagaan. Maka dengan sendirinya, pandangan-pandangan seperti yang pernah diutarakan oleh beberapa Perdana Menteri dan Menteri seperti Tunku Abdul Rahman misalnya (yang mengatakan bahawa Malaysia adalah negara sekular),<sup>9</sup> Tun Hussein Onn (yang juga mengatakan bahawa Malaysia negara sekular),<sup>10</sup> Tun Dr. Mahathir (yang menegaskan Malaysia negara Islam),<sup>11</sup> Dato Sri Nazri Aziz

---

<sup>8</sup> Bagi huraian berkenaan prinsip asas pemisahan kuasa ini, rujuk keputusan Mahkamah Rayuan dalam *Kok Wah Kuan v PP* [2007] 4 CLJ 454 dan keputusan Mahkamah Persekutuan dalam *PP v Kok Wah Kuan* [2007] 6 CLJ 341

<sup>9</sup> *The Star*, 8 February 1983

<sup>10</sup> Rujukan asal tidak berjaya diperoleh berkenaan ucapan oleh Tun Hussein Onn yang mendakwa negara ini sebagai sekular. Tetapi dalam artikel di dalam *The Malaysian Insider* (22 Oktober 2012), *History Contradicts Minister's Arguments that Malaysia is Not Secular* oleh Zurairy AR, pengarangnya mendakwa bahawa kenyataan Tun Hussein Onn tersebut telah dilaporkan dalam akhbar *The Star*, tetapi tarikhnya tidak pula dinyatakan.

<sup>11</sup> Diucapkan dalam ucapan pembukaan National Delegates Conference Parti Gerakan pada 29 September 2001

(yang menafikan Malaysia negara sekular),<sup>12</sup> dan Dato Sri Jamil Khir Baharom (yang menegaskan Malaysia negara Islam)<sup>13</sup> adalah tidak terpakai di sisi undang-undang. Kenyataan-kenyataan mereka adalah semata-mata pandangan yang tidak ada kesannya terhadap Perlembagaan Persekutuan.

21. Sebaliknya bagi mendapatkan tafsiran perlembagaan yang sah, rujukan hendaklah dibuat kepada keputusan oleh Mahkamah, kerana hanya badan kehakimanlah yang berhak dan mempunyai bidang kuasa bagi mentafsirkannya. Dalam hal ini, keputusan-keputusan Mahkamah dalam kes-kes berikut wajar dijadikan rujukan dalam menentukan tafsiran perlembagaan berkenaan kedudukan Islam di negara ini:
- (i) *Meor Atiqulrahman v Fatimah Sihi and Others*;<sup>14</sup>
  - (ii) *Menteri Dalam Negeri & Ors v Titular Roman Catholic Archbishop of Kuala Lumpur*;<sup>15</sup> dan
  - (iii) *Che Omar bin Che Soh v Public Prosecutor*.<sup>16</sup>

### **Meor Atiqulrahman v Fatimah Sihi and Others**

22. Keputusan Mahkamah Tinggi dalam *Meor Atiqulrahman v Fatimah Sihi and Others*<sup>17</sup> telah memberikan suatu tafsiran yang jelas berkenaan kedudukan Islam di negara ini. Dalam kes tersebut, Hakim Yang Arif Dato Mohd Noor telah menegaskan seperti berikut apabila menyentuh kesan dan akibat Perkara 3 Perlembagaan Persekutuan:-

“Islam ialah agama bagi persekutuan tapi agama-agama lain boleh diamalkan dalam aman dan damai. Islam adalah agama utama di antara agama-agama lain yang dianuti di negara seperti Kristian, Buddha, Hindu. Islam bukan setaraf dengan agama lain. Bukan duduk berganding bahu dengan agama lain atau berdiri sama sama tegak. Ia duduk di atas, berjalan dahulu, terletak di tempat medan, dan suaranya lantang kedengaran. Islam ibarat pokok jati. Tinggi, teguh, dan terang. Jika bukan sedemikian, Islam bukanlah agama bagi persekutuan, tetapi adalah salah satu di antara beberapa agama yang dianuti di wilayah ini, dan setiap orang sama-sama bebas mengamalkan mana-mana agama yang dianuti. Tiada lebih di antara satu sama lain.”

23. Perlu diakui bahawa keputusan Mahkamah Tinggi dalam *Meor Atiqulrahman* tersebut, sememangnya telah diakas setelah dirayu ke Mahkamah Rayuan dan kemudiannya Mahkamah Persekutuan. Walaubagaimanapun hendaklah dipetiakan bahawa sungguhpun keputusannya diakas, tetapi perenggan yang dipetik di atas, sebenarnya tidak pernah pun dibatalkan. Hal ini kerana isu yang menjadi pertimbangan di peringkat rayuan hanyalah terhadap semata-mata kepada aspek pemakaian serban (i.e. sama ada ianya amalan sunnah atau pun wajib dalam Islam). Mahkamah Rayuan serta Mahkamah Persekutuan tidak pun menyentuh sama sekali atau mempertikaikan tafsiran Hakim Mahkamah Tinggi Yang Arif Dato Mohd Noor dalam perenggan yang dipetik tersebut. Justeru ianya masih kekal sebagai

---

<sup>12</sup> Lihat misalnya laporan The Star: <http://www.thestar.com.my/News/Nation/2012/10/22/Nazri-Federal-constitution-does-not-explicitly-say-Malaysia-is-secular/>

<sup>13</sup> Diucapkan dalam jawapan bertulis di Parlimen pada 16 Jun 2014

<sup>14</sup>[2001] 1 MLJ 393

<sup>15</sup> [2013] 8 CLJ 890

<sup>16</sup> [1998] 2 MLJ 55

<sup>17</sup>Ibid No. 14

undang-undang yang terpakai sehingga ke hari ini, dan mengikat sistem perundangan negara.

**Menteri Dalam Negeri & Ors v Titular Roman Catholic Archbishop of Kuala Lumpur**

24. Seterusnya kes yang perlu dirujuk dalam menghuraikan maksud dan kesan bagi peruntukan Perkara 3 Perlembagaan Persekutuan ialah keputusan Mahkamah Rayuan dalam *Menteri Dalam Negeri & Ors v Titular Roman Catholic Archbishop of Kuala Lumpur*<sup>18</sup> atau yang mana lebih dikenali sebagai kes Kalimah Allah. Dalam kes tersebut, Dato' Abdul Aziz bin Abdul Rahim, salah seorang panel hakim yang mendengar rayuan tersebut, telah menyatakan seperti berikut:-

“I would add however that the position of Islam as the religion of the Federation, to my mind **imposes certain obligation on the power that be to promote and defend Islam as well to protect its sanctity**. In one article written by Muhammad Imam, entitled *Freedom of Religion under the Federal Constitution of Malaysia – A Reappraisal [1994] 2 CLJ vii (June)* referred to by learned counsel for the 8<sup>th</sup> appellant it was said that: “Article 3 is not a mere declaration. But it **imposes positive obligation on the Federation to protect, defend, promote Islam and to give effect by appropriate state action, to the injunction of Islam** and able to facilitate and encourage people to hold their life according to the Islamic injunction spiritual and daily life.” (penekanan ditambah)

25. Dato' Sri Haji Mohamed Apandi Haji Ali pula, selaku panel hakim yang mengetuai pendengaran rayuan dalam kes tersebut, turut memberikan penghakiman yang senada, apabila mengulas maksud kata-kata ‘dalam aman dan damai’ yang terkandung dalam Perkara 3, seperti berikut:-

“It is my judgment that the purpose and intention of the insertion of the words: “in peace and harmony” in Article 3(1) is **to protect the sanctity of Islam as the religion of the country** and also to insulate against any threat face or any possible and probable threat to the religion of Islam.” (penekanan ditambah)

**Che Omar bin Che Soh v Public Prosecutor**

26. Salah satu kes yang seringkali dirujuk dan dipetik namanya untuk cuba menghujahkan bahawa Perkara 3 tidak wajar diberi kesan yang luas – dan sebaliknya perlu dibaca secara sempit (yakni kewujudan Perkara 3 tidak menafikan kesekularan negara ini) – adalah kes *Che Omar bin Che Soh v Public Prosecutor*.<sup>19</sup>
27. Tetapi pembacaan yang rapi dan teliti terhadap penghakiman Mahkamah Agung dalam kes tersebut akan menunjukkan bahawa Mahkamah sebenarnya tidak pun menyatakan sama ada negara ini sekular atau Islamik. Dalam hal ini, mantan Ketua Hakim Negara, Tun Abdul Hamid Mohamad dalam kertas kerjanya bertajuk *Islam dan Tafsiran Keperlembagaan oleh Mahkamah di Malaysia*<sup>20</sup> telah membedah dan memberikan komentar terhadap penghakiman Mahkamah Agung dalam *Che Omar bin Che Soh* tersebut seperti berikut:-

“Persoalan dalam kes itu ialah sama ada hukuman mati bagi kesalahan mengedar dadah dan bagi kesalahan di bawah Akta Senjata Api (Penalti Lebih Berat) 1971 bercanggahan dengan ajaran Islam dan, oleh itu tak berperlembagaan dan tak sah (un-constitutional and void) ... Adakah mahkamah mengatakan bahawa Malaysia sebuah

---

<sup>18</sup>Ibid No. 15

<sup>19</sup> Ibid No. 10

<sup>20</sup> Dibentangkan dalam Muzakarah Pakar IKIM Malaysia: Kemelut Negara Islam Negara Sekular pada 19 Februari 2013

“negara sekular” atau “negara Islam”? Jawabnya tidak dan bukan itu persoalan yang perlu diputuskan oleh mahkamah.<sup>21</sup>

28. Pun begitu, haruslah juga diakui bahawa Mahkamah Agung sememangnya ada menyebut perkataan ‘sekular’ dalam penghakiman kes tersebut. Bahkan perkataan itu disebut sebanyak lima kali. Tetapi ini hendaklah dibaca dan difahami dalam konteksnya yang betul, supaya maknanya tidak lari daripada apa yang sebenar-benarnya dimaksudkan oleh hakim-hakim bijaksana dalam penghakiman tersebut. Berhubung hal ini, Tun Abdul Hamid dalam kertas kerja yang sama menyatakan seperti berikut:-

“Malangnya, penghakiman itu menggunakan perkataan ‘*secular*’, itu pun bukan untuk menggambarkan negara, tetapi institusi-institusi dan undang-undang. Itu pun penggunaannya tidak tepat dan perkataan itu tidak perlu digunakan. Disebabkan oleh kepentingan politik dan kumpulan, ia kerap dipetik di luar konteks bagi mengatakan bahawa Malaysia adalah sebuah negara sekular, sedangkan Perlembagaan Persekutuan sendiri tidak sekali pun memakai perkataan ‘*secular*’. Perhatian tidak diberi kepada perisytiharan bahawa “Islam adalah agama bagi Persekutuan” sedangkan agama-agama lain sekali pun tidak disebut. Perhatian tidak diberi bahawa adanya peruntukan-peruntukan mengenai Ketua Agama Islam yang tidak ada bagi agama-agama lain. Perhatian tidak diberi bahawa terdapat peruntukan yang melarang pengembangan agama-agama lain di kalangan orang-orang Islam; bahawa terdapat peruntukan mengenai pemberian bidang kuasa kepada Badan Perundangan Negeri mengenai undang-undang Islam termasuk penubuhan mahkamah Syariah, pengwujudan kesalahan-kesalahan mengenai “precept of Islam”, penubuhan dan pengurusan institusi-institusi Islam seperti Baital Mal dan wakaf, yang semuanya tidak diperuntukkan bagi agama-agama lain. Adakah ini semua peruntukan sekular?”<sup>22</sup>

#### **Sekularisme vis-à-vis Positivisme**

29. Timbul juga persoalan berkenaan sekiranya demikian, maka apakah sebenarnya yang dimaksudkan oleh Mahkamah Agung dalam kes *Che Omar bin Che Soh* apabila merujuk kepada perundangan kita sebagai perundangan yang sekular, dan institusi-institusi di negara ini sebagai institusi yang sekular? Di sinilah perlunya perkataan ‘sekular’ tersebut yang digunakan oleh Mahkamah diberikan takrifan yang kontekstual dan bukan literal semata-mata. Sekiranya dibaca dari konteksnya yang betul, maka apa yang dimaksudkan oleh Mahkamah Agung sebenarnya adalah semata-mata *positivisme*, dan bukannya pemisahan antara agama dengan negara yang biasanya difahamkan secara literal dari kata ‘sekular’.
30. Positivisme di sini ialah positivisme dalam perundangan, dan bukan dalam bidang falsafah yang menolak ketuhanan atau kerohanian. Iaitu aliran perundangan yang menetapkan bahawa sesuatu perundangan itu hanya akan menjadi perundangan setelah digubal oleh badan atau institusi yang berautoriti. Ini bermaksud bahawa sesuatu perkara yang terdapat di dalam kitab suci mana-mana agama tidak akan menjadi perundangan dengan sendirinya hanya kerana perkara itu terdapat di dalam kitab suci. Sebaliknya, untuk menjadi perundangan, perkara itu hendaklah dibawa melalui proses penggubalan dan diluluskan sebagai akta, maka barulah akan dianggap sebagai undang-undang.
31. Sebagai contohnya, berdasarkan amalan perundangan di Malaysia, perbuatan zina tidaklah menjadi haram dengan sendirinya hanya kerana disebutkan sebagai haram di dalam al-Quran. Pun begitu, ini tidaklah pula bermaksud bahawa pihak berkuasa tidak boleh menggubal undang-undang bagi mengharamkan perbuatan zina. Bahkan *Enakmen Jenayah Syariah Selangor (1995)* yang diluluskan, telah pun menjadikan zina sebagai kesalahan di negeri Selangor. Inilah yang dimaksudkan dengan *positivisme*, dan inilah yang dimaksudkan

---

<sup>21</sup> Tun Abdul Hamid, *Islam dan Tafsiran Keperlembagaan oleh Mahkamah di Malaysia*, Muzakarah Pakar IKIM Malaysia: Kemelut Negara Islam Negara Sekular, 19 Februari 2013

<sup>22</sup> Ibid

oleh Mahkamah Agung sekiranya keputusan dalam *Che bin Omar Che Soh* itu difahami dalam konteksnya yang betul.

## **E. LAPORAN SURUHANJAYA REID SEWAKTU PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN DIRANGKA DAN LAPORAN KERTAS PUTIH OLEH KERAJAAN BRITISH**

32. Sungguhpun seperti yang telah dinyatakan dalam perenggan 19 hingga 22 di atas bahawa prinsip asas pemisahan kuasa menetapkan pihak legislatif yang merangka undang-undang tidak berhak untuk mentafsirkannya, tetapi harus juga diingat bahawa dalam menentukan tafsiran tersebut, Mahkamah boleh melihat kepada niat dan tujuan pihak legislatif dalam merangka undang-undang tersebut. Dalam prinsip undang-undang pentafsiran, hal ini di-panggil pendekatan pentafsiran berdasarkan tujuan (*purposive approach*).
33. Justeru di sinilah Laporan Suruhanjaya Reid dan juga Laporan Kertas Putih – dua dokumen yang merakam secara langsung proses perjalanan Perlembagaan Persekutuan dirangka dahulu – menjadi relevan untuk diteliti.

### ***Laporan Suruhanjaya Reid***

34. Dalam sebuah kertas akademik bertajuk *Is Malaysia an Islamic State*, Tommy Thomas, seorang peguam, telah merujuk dan memetik Laporan Suruhanjaya Reid bagi menghujahkan dakwaan sifat sekular Perlembagaan Persekutuan. Kertas akademik tersebut telah dibentangkan dalam *Malaysian Law Conference* ke-13 pada tahun 2005, dan semenjak daripada itu kertas tersebut telah menjadi rujukan utama banyak pihak yang mendakwa Malaysia adalah negara sekular. Sungguhpun kertas tersebut bukanlah yang pertama menyentuh perihal ini, tetapi ia adalah antara yang paling lengkap dan paling langsung mengupas persoalan kedudukan negara dari segi kesekularannya atau ke-Islamannya. Maka tidak hairanlah tulisan Tommy Thomas itu sering kali dipetik dan diulang oleh banyak pihak.
35. Pun begitu, terdapat kesilapan besar dalam tulisan Tommy Thomas itu, apabila memetik laporan Suruhanjaya Reid. Oleh kerana kesilapan ini tidak begitu ketara sekiranya tidak disemak-silang, maka ianya telah diulang-petik oleh banyak pihak yang menjadikan tulisan Tommy Thomas itu sebagai rujukan (tanpa menyedari akan kesilapan itu).
36. Dalam tulisannya itu, Tommy Thomas telah memetik perenggan 169 Laporan Suruhanjaya Reid seperti berikut bagi menghujahkan bahawa suruhanjaya tersebut telah menekankan dan menegaskan sifat sekular Persekutuan Tanah Melayu yang bakal merdeka:-

“We have considered the question whether there should be any statement in the Constitution to the effect that Islam should be the State religion. There was universal agreement that if any such provision were inserted it must be made clear that it would not in any way affect the civil rights of non-Muslims – ‘the religion of Malaya shall be Islam. The observance of this principle shall not impose any disability on non-Muslim nationals professing and practicing their own religion and shall not imply that the State is not a secular State’.”
37. Tetapi di sinilah letak segala titik masalah, kerana pada hakikatnya petikan tersebut adalah tidak benar. Suruhanjaya Reid tidak pernah memberikan laporan sedemikian. Suruhanjaya tersebut tidak menyatakannya dalam demikian bentuk.
38. Suruhanjaya Reid, yang terdiri daripada Lord Reid selaku pengerusi, Sir Ivor Jennings, Sir William McKell, Mr. B. Malik dan Mr. Justice Abdul Hamid, telah dilantik bagi memberikan cadangan untuk merangka Perlembagaan bagi persekutuan Tanah Melayu yang sedang



diambang mencapai kemerdekaan. Dalam memberikan cadangan, ia perlu dan telah mempertimbangkan pelbagai kepentingan yang tidak semestinya sehaluan, bahkan adakalanya sememangnya saling bersanggahan di antara satu sama lain, yang melibatkan kerencaman dan kepelbagaian masyarakat di Tanah Melayu pada ketika itu. Justeru dalam proses ini, suruhanjaya tersebut telah menerima pelbagai memorandum dan cadangan yang mengutarakan harapan dan kebimbangan pelbagai pihak, yang mana kesemuanya ini telah kemudiannya diambil kira dan dipertimbangkan dalam laporan yang disediakan oleh suruhanjaya tersebut.

39. Perlu dipetiakan bahawa sungguhpun Suruhanjaya Reid sememangnya ada memberikan cadangan dan saranannya, tetapi ada juga bahagian-bahagian di mana suruhanjaya tersebut hanya melaporkan dan merakamkan secara verbatim apa-apa yang dicadangkan oleh pihak-pihak lain dalam memorandum-memorandum yang diterima oleh suruhanjaya tersebut. Dan perenggan yang dipetik (atau disalah-petik) di atas yang kononnya merupakan saranan daripada Suruhanjaya Reid, dan yang mana telah menjadi rujukan banyak pihak bagi menegaskan kesekularan Perlembagaan Persekutuan, sebenarnya hanyalah semata-mata laporan verbatim daripada rekomendasi Parti Perikatan pada ketika itu, dan bukannya kata-kata daripada Suruhanjaya Reid.

40. Petikan sebenar perenggan 169 laporan Suruhanjaya Reid adalah seperti berikut (bahagian yang ditinggalkan oleh Tommy Thomas dalam artikel akademiknya dihitamkan dan digaris-bawahi):-

“We have considered the question whether there should be any statement in the Constitution to the effect that Islam should be the State religion. There was universal agreement that if any such provision were inserted it must be made clear that it would not in any way affect the civil rights of non-Muslims. **In the Memorandum submitted by the Alliance it was stated** – “the religion of Malaya shall be Islam. The observance of this principle shall not impose any disability on non-Muslim nationals professing and practicing their own religion and shall not imply that the State is not a secular State.”

41. Yang ditinggalkan itu walaupun cuma setengah ayat, tetapi memberikan makna dan kesan yang jauh berbeza daripada apa yang sebenarnya disampaikan oleh Suruhanjaya Reid. Kerana tanpa setengah ayat yang dipadamkan itu, ia memberikan tanggapan seolah-olah pendirian tersebut – bahawa kedudukan Islam sebagai agama Persekutuan tidak menjejaskan kesekularan negara ini – adalah pendirian yang diambil oleh Suruhanjaya Reid, walaupun sebenarnya ia hanyalah cadangan daripada Parti Perikatan pada ketika itu, dan bukannya Suruhanjaya Reid.

42. Justeru adalah tidak tepat – bahkan adalah sama sekali salah dan tidak benar – untuk menyatakan bahawa para perangka Perlembagaan Persekutuan telah berniat dan berhasrat untuk menjadikan Perlembagaan Persekutuan sebagai dokumen yang sekular, dan Persekutuan Tanah Melayu (kini Malaysia) negara yang sekular. Hakikatnya adalah sebaliknya. Kerana sungguhpun Parti Perikatan mencadangkan agar dinyatakan secara jelas bahawa peruntukan agama bagi Persekutuan tidak menjejaskan kesekularan negara ini, tetapi cadangan tersebut telah tidak dimasukkan ke dalam Perlembagaan Persekutuan. Dengan kata lain, cadangan tersebut telah pun ditolak. Kerana itulah Perkara 3 Perlembagaan Persekutuan yang terpakai pada hari ini membuat pengisytiharan yang jelas bahawa Islam adalah agama bagi Persekutuan, tanpa sebarang rujukan kepada sifat sekular yang didakwa oleh sesetengah pihak.

43. Dalam perdebatan di Parlimen UK pada 12 Julai 1957, seorang ahli parlimen bagi Plymouth, Devonport, Miss Vickers, telah membantah Islam dimasukkan sebagai agama bagi Persekutuan:

“On the question of religion ... I wonder whether if we are not careful we may eventually have – as has happened in Indonesia – religious parties, as religion is tied up with race,

putting up for Parliament, which **I think would be a very great mistake.**"<sup>23</sup> (penekanan ditambah)

44. Tetapi Mr. C. J. M. Alport, selaku Under-Secretary of State for Commonwealth Relations, telah memberikan jawapan seperti berikut berhubung sebab mengapa Perkara 3 mengenai Islam sebagai agama Persekutuan dimasukkan sedemikian rupa:-

"I turn to one or two other questions which were raised, mainly by my hon. Friend the Member of Devonport. She asked me why, despite the recommendation of the Reid Commission, Islam was made the State religion. The answer is that between the time of the Report of the Reid Commission being issued and the final decision in regard to the Constitution being taken, the rulers who had previously been opposed to the establishment of Islam as the State religion altered their views on this and, together with the Government of Malaya, proposed to the Government of the United Kingdom that this decision should be taken. In view of the important and responsible representations which were made in this matter, **it seemed quite clear that this decision should be taken to establish Islam as the State religion.**"<sup>24</sup> (penekanan ditambah)

#### **Cadangan Kertas Putih 1957**

45. Setelah laporan Suruhanjaya Reid siap, ia telah dipersembahkan kepada kerajaan British, Raja-Raja Melayu, dan juga kerajaan Persekutuan Tanah Melayu pada ketika itu untuk diteliti dan dirundingkan berkenaan peruntukan-peruntukan yang akan dimasukkan ke dalam perlembagaan yang bakal digubal. Bagi tujuan penelitian tersebut, sebuah jawatankuasa kerja telah ditubuhkan di Persekutuan Tanah Melayu yang terdiri daripada empat wakil bagi Raja-Raja Melayu, empat wakil kerajaan Persekutuan, Ketua Setiausaha dan juga Peguam Negara. Hasil penelitian Jawatankuasa Kerja ini kemudiannya dipersembahkan pula kepada Majlis Raja-Raja dan Majlis Eksekutif Persekutuan. Seterusnya sebuah delegasi yang terdiri daripada Ketua Menteri Persekutuan Tanah Melayu pada ketika itu, Peguam Negara, dan wakil Raja-Raja Melayu telah berkunjung ke London bagi membincangkan laporan tersebut. Dalam masa yang sama, perangkaan Perlembagaan sedang melalui proses akhir penggubalannya oleh pejabat Parliamentary Counsel di United Kingdom. Segala proses-proses ini telah dirakamkan dalam sebuah Kertas Putih 1957 yang disediakan oleh Kerajaan British.<sup>25</sup>
46. Peruntukkan berkenaan agama telah diulas dalam perenggan 57 laporan Kertas Putih tersebut. Di sini perlu diakui bahawa perkataan 'secular' sememangnya disebut dalam perenggan tersebut. Pun begitu, sekali lagi, ini pun hendaklah diteliti dan difahami dalam konteksnya yang betul, supaya takrifan kata sekular itu tidak lari daripada maksud yang sebenarnya diinginkan oleh pihak yang menyediakan laporan Kertas Putih tersebut.
47. Sekiranya diteliti secara menyeluruh, sungguhpun perkataan 'sekular' sememangnya digunakan dalam sebilangan dokumen berhubung perangkaan Perlembagaan Persekutuan – termasuklah antara lainnya Laporan Kertas Putih itu sendiri, dan juga Memorandum yang diserahkan oleh Parti Perikatan seperti yang telah dibincangkan dalam perenggan 41 hingga 42 di atas – hakikatnya kata 'sekular' itu akan sentiasa dipasangkan secara bersesama dengan pengisytiharan kebebasan beragama kepada golongan bukan Islam. Justeru dalam hal ini penggunaan kata 'sekular' itu hendaklah ditafsir dalam makna yang terikat kepada takrifan kontekstualnya, dan bukannya diberikan erti yang literal.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Hansard, UK's House of Commons Debate, 19Julai 1957, Vol 573 cc663-715

<sup>24</sup> Ibid

<sup>25</sup> Lihat bahagian Pendahuluan *Constitutional Proposal for the Federation of Malaya*, 1957

<sup>26</sup> Aidil Khalid, *Wither the Myth of a Secular Nation*. The Malay Mail Online, June 12, 2014, <http://www.the-malaymailonline.com/what-you-think/article/wither-the-myth-of-a-secular-nation-aidil-khalid>

48. Perenggan 57 laporan Kertas Putih menyatakan seperti berikut:-

“There has been included in the Federal Constitution a declaration that Islam is the religion of the Federation. This will in no way affect the present position of the Federation as a secular State, and every person will have the right to profess and practice his own religion....”

49. Dibaca dalam ikatan konteksnya yang sedemikian, maka kalimat ‘secular’ yang digunakan dalam perenggan tersebut tidak boleh difahami secara literal bagi memaksudkan pemisahan antara agama dengan negara; juga tidak boleh difahamkan sebagai larangan untuk agama diberikan tempat dalam ruang awam; bahkan tidak boleh dertikan sebagai pendirian neutral negara terhadap mana-mana dan kesemua agama sebagai sama rata – bagaimana mungkin demikian, apabila Islam itu sendiri diletakkan begitu tinggi sebagai agama Persekutuan dan diberi ruang seluas-luasnya dalam pelbagai peruntukan Perlembagaan seperti yang telah diulas dalam perenggan 29 di atas, sedangkan agama-agama lain tidak pun disebut sama sekali dalam Perlembagaan. Sebaliknya, takrif kontekstual terhadap kata ‘secular’ yang dipasangkan secara bersejajaran dengan pengisytiharan kebebasan beragama hendaklah difahamkan dalam ikatan maknanya yang membawa maksud bahawa mengangkat Islam sebagai agama Persekutuan tidak akan menidakkan hak kebebasan beragama bagi golongan bukan Islam. Hanya itulah maksudnya. Ia tidak boleh dan tidak mungkin membawa sebarang maksud lain.
50. Dalam keadaan inilah, pandangan daripada Profesor Abdul Aziz Bari dalam bukunya *Malaysian Constitution: A Critical Introduction*<sup>27</sup> wajar dirujuk:-

“Although some quarters feel that the constitution is secular, this is more of an interpretation or perhaps, rather than a matter of fact. Indeed there are arguments to say the reverse; i.e. that Malaysian constitution is not secular. The latter view appears to be viable as, strictly speaking, a country that allows religion to have a place in public life could no longer be said as out and out secular although the recognition given to Islam also does not make the state concerned religious or Islamic one either. In any case, the constitution, or its accompanying documents has never stated, in categorical manner, about the alleged secular nature of the constitution.”

## F. PINDAAN PERLEMBAGAAN BAGI MEMPERKASA KEDUDUKAN ISLAM

51. Perlembagaan Persekutuan telah dipinda banyak kali, semenjak daripada zaman pemerintahan perdana menteri yang pertama, Tunku Abdul Rahman, sehinggalah kepada zaman Tun Dr. Mahathir Mohamed. Hal ini bukanlah sesuatu yang janggal, kerana isi kandungan Perlembagaan Persekutuan itu sendiri, pada ketika waktu mulanya dirangka, bukanlah dirangka oleh penduduk atau rakyat tempatan, sebaliknya digubal oleh orang asing. Seperti yang pernah diucapkan oleh Puan Senator Dewan Negara, Puan Hajah Azizah Mohd Said:-

“Harus diingat bahawa Suruhanjaya Reid ini ditubuhkan oleh Kerajaan Inggeris dan tidak dianggotai oleh rakyat negara ini. Kelima-lima anggota yang dipengerusikan oleh Lord Reid itu adalah dari England, Australia, India dan Pakistan. **Mereka ini bukanlah orang yang bersemangat, berbudaya dan bertamadun tempatan....[O]leh itu tidak hairanlah kita jika ada pihak yang berpendapat Perlembagaan negara tidak benar-benar mencerminkan semangat Malaysia.**”<sup>28</sup> (penekanan ditambah)

---

<sup>27</sup> Aziz Bari, *Malaysian Constitution: A Critical Introduction*, The Other Press (2003) pp 46

<sup>28</sup> Hansard Dewan Negara 4 April 1988 DN 4.4.88 pp 77

52. Ucapan yang dipetik di atas diucapkan ketika sesi debat parlimen pada tahun 1988, bagi meminda Perlembagaan Persekutuan yang kemudiannya membawa kepada dimasukkan Perkara 121(1A) yang mengangkat dan meletakkan Mahkamah Syariah setaraf dan sama tinggi dengan Mahkamah Tinggi Sivil.
53. Sebelum diperkenalkan pindaan kepada Perlembagaan Persekutuan bagi memasukkan Perkara 121(1A) tersebut, Mahkamah Syariah sering dipandang sebagai berada di bawah daripada Mahkamah Sivil. Bahkan banyak keputusan-keputusan oleh Mahkamah Syariah kemudiannya dibawa dan dicabar di Mahkamah Sivil di mana akhirnya keputusan Mahkamah Syariah itu dibatalkan oleh Hakim Mahkamah Sivil.<sup>29</sup>
54. Dengan kemasukan Perkara 121(1A) ini – yang menegah Mahkamah Tinggi sivil daripada mengusik atau menyentuh apa-apa perkara yang berada dalam bidang kuasa Mahkamah Syariah – maka ia adalah suatu pengiktirafan berkenaan kedudukan Islam dan perundangannya di negara ini. Ini jelas apabila Perlembagaan Persekutuan selaku undang-undang tertinggi negara memperuntukkan suatu peruntukan khusus bagi mengangkat undang-undang syariah dan meletakkan Mahkamah Syariah setaraf dan sama tinggi dengan Mahkamah Tinggi Malaya.
55. Suatu perkara penting yang perlu diperhatikan juga, adalah kepada tarikh bilanya Perlembagaan Persekutuan dipinda bagi memasukkan Perkara 121(1A) ini. Tarikhnya adalah pada 10 Jun 1988, iaitu kira-kira tiga bulan selepas daripada tarikh keputusan dalam kes *Che Omar bin Che Soh v PP* yang diputuskan pada 29 Februari 1988.<sup>30</sup> Justeru dalam hal ini, jika pun kita menerima bahawa kononnya Mahkamah Agung dalam *Che Omar bin Che Soh v PP* telah memberikan pengisytiharan bahawa negara ini adalah negara yang sekular (yang mana dinafikan seperti yang diperihalkan dalam perenggan 26 hingga 31 di atas), hakikatnya pindaan terhadap Perlembagaan yang dibuat selepas daripada itu telah menjadikan keputusan dalam kes tersebut tidak lagi relevan atau mengikat perundangan negara kita pada hari ini. Dengan 2/3 majoriti, parlimen telah memberikan kuasa eksklusif kepada Mahkamah Syariah untuk mendengar dan membicarakan perkara-perkara yang berada dalam senarai negeri (Jadual Kesembilan, Senarai Kedua, Perlembagaan Persekutuan), dan ini termasuklah berkenaan hal ehwal Islam yang melingkupi “pengwujudan dan penghukuman kesalahan ... terhadap perintah agama Islam”.<sup>31</sup>

## G. PENUTUP

56. Segala apa yang telah diperturunkan dalam perenggan 9 hingga 55 di atas jelas menunjukkan bahawa negara ini bukanlah sebuah negara yang sekular berdasarkan Perlembagaan Persekutuan seperti yang didakwa oleh sesetengah pihak. Dari sini timbul pula persoalan: maka jika begitu, apakah dianya sifat kita sebagai sebuah negara – adakah Malaysia negara Islam?
57. Hakikatnya sama ada Malaysia negara Islam atau tidak, bukanlah sesuatu yang penting untuk diputuskan, kerana istilah ‘negara Islam’ itu sendiri – atau ‘*Islamic state*’ – adalah istilah baharu yang dirangka semata-mata sebagai reaksi sedih umat Islam terhadap kejatuhan Khalifah Uthmaniyyah. Apa yang lebih utama daripada menentukan sama ada kita negara

---

<sup>29</sup> Hansard Dewan Rakyat 17 Mac 1988 DR 17.3.88 pp 1364

\* <sup>30</sup> Zainul Rijal Abu Bakar, *The Malaysian Bar’s Negative Stand on Hudud is Unconstitutional*. The Malay Mail Online, March 21, 2014, <http://www.themalaymailonline.com/what-you-think/article/the-malaysian-bars-negative-stand-on-hudud-is-unconstitutional-persatuan-pe>

\* <sup>31</sup> Ibid

Islam atau tidak, ialah untuk membuang dan memadamkan mitos bahawa kononnya negara ini negara yang sekular.

58. Dengan terpadamnya mitos tersebut, diharapkan kita dapat kembali mengisi naratif negara-bangsa ini dengan peruntukan-peruntukan Perlembagaan seperti yang sedia ada, yang telah dengan jelas meletakkan Islam di tempat yang begitu tinggi sebagai agama negara, tanpa perlu kita mempergaduhkan berkenaan istilah sama ada betul atau tidak negara ini negara Islam.
59. Maka tiada syak lagi bahawa sifat, identiti, jati diri negara ini berdasarkan kepada peruntukan Perlembagaan Persekutuan adalah Islam, tiada lain melainkan Islam.