

**MAJLIS POLEMIK SEJARAH MALAYSIA
SESI KE-45**

“PENGHAYATAN RUKUN NEGARA”

Tajuk:

**PENGHAYATAN RUKUN NEGARA SEBAGAI
PROKLAMASI DIRAJA
DAN KEDUDUKANNYA DALAM
PERUNDANGAN NEGARA**

Oleh:

Prof. Dr. Shamrahayu binti Ab. Aziz

21 Disember 2020 (Isnin)

Anjuran:

ARKIB NEGARA MALAYSIA

PENGHAYATAN RUKUN NEGARA SEBAGAI PROKLAMASI DIRAJA DAN KEDUDUKANNYA DALAM PERUNDANGAN NEGARA

Prof. Dr. Shamrahayu Ab. Aziz
Penyandang Kursi Institusi Raja-Raja Melayu
Universiti Teknologi MARA

Abstrak

Penghayatan terhadap Rukun Negara perlu dilihat dalam pelbagai dimensi. Dari satu dimensi, bagi tujuan mencapai penghayatan terhadap Rukun Negara, kertas ini cuba menganalisis kedudukan Rukun Negara dalam korpus undang-undang. Analisis ini melibatkan tiga subtajuk utama. Pertama, Rukun Negara sebagai satu Proklamasi Diraja kerana ia adalah satu pemasyhuran atau pengisytiharan yang dibuat oleh Yang di-Pertuan Agong. Kedua, kertas ini menganalisis sikap mahkamah terhadap Rukun Negara, dan ketiga, kertas ini membincangkan tentang polemik menjadikan Rukun Negara sebagai mukadimah bagi Perlembagaan Persekutuan. Penulisan kertas kerja ini menggunakan kaedah *doctrinal analysis* ke atas dokumen asas gubalan Rukun Negara, termasuk warta proklamasi Rukun Negara serta minit-minit mesyuarat berkaitan. Bagi tujuan melihat sikap mahkamah terhadap Rukun Negara, analisis dibuat ke atas penghakiman mahkamah yang memperincikan tentang kedudukan Rukun Negara. Adalah didapati mahkamah mengiktiraf kedudukan penting Rukun Negara dalam polisi negara. Pandangan menyokong dan sebaliknya dianalisis bagi memberikan pandangan ke atas usul untuk menjadikan Rukun Negara sebagai mukadimah Perlembagaan Persekutuan. Adalah didapati penilaian lebih mendalam ke atas Rukun Negara perlu dibuat sebelum menjadikannya sebagai mukadimah Perlembagaan Persekutuan dengan mengambil kira faktor sejarah dan implikasi undang-undang.

Pendahuluan

Penghayatan Rukun Negara membawa maksud keinsafan tentang peri penting Rukun Negara dalam hidup bernegara. Penghayatan adalah juga perihal merasai di dalam jiwa atau merasai dalam batin, bukan sekadar di hulkum, tentang prinsip Rukun Negara. Bagi menjelmakan atau mengukuhkan penghayatan Rukun Negara dalam setiap jiwa rakyat dan penduduk Malaysia, Rukun Negara hendaklah dijadikan satu subjek yang sentiasa menjadi fokus perbincangan ilmiah. Analisis berkenaannya perlu diketengahkan dalam pelbagai dimensi bagi menjadikan perbahasan yang lengkap, menyeluruh dan berterusan.

Kertas ini cuba menganalisis kedudukan Rukun Negara dalam korpus undang-undang negara kita. Ia melibatkan tiga subtajuk utama. Pertama, Rukun Negara sebagai satu Proklamasi Diraja. Perbincangan ini penting bagi menzahirkan peranan institusi Yang di-Pertuan Agong dalam gubalan Rukun Negara. Peranan Yang di-Pertuan Agong semasa pemasyhuran Rukun Negara 50 tahun lepas tidak pernah diangkat dan diketengahkan dalam kalangan masyarakat awam. Perkara ini telah sengaja atau tidak sengaja diabaikan. Kedua, kertas ini menganalisis sikap mahkamah terhadap Rukun Negara. Walaupun terdapat beberapa keputusan mahkamah sahaja yang mengambil kira prinsip Rukun Negara tetapi ia memadai untuk menunjukkan sikap mahkamah kepada Rukun Negara. Mahkamah mengiktiraf kepentingan Rukun Negara sebagai asas kepada polisi negara. Pada subtajuk ketiga, kertas ini membincangkan tentang polemik menjadikan Rukun Negara sebagai mukadimah bagi Perlembagaan Persekutuan.

Beberapa tahun lepas terdapat cadangan oleh masyarakat sivil supaya Rukun Negara dijadikan mukadimah Perlembagaan Persekutuan.

Penulisan kerta kerja ini menggunakan kaedah *doctrinal analysis* ke atas dokumen asas gubalan Rukun Negara, termasuk warta proklamasi Rukun Negara serta minit-minit mesyuarat berkaitan. Bagi tujuan melihat sikap mahkamah terhadap Rukun Negara, analisis dibuat ke atas penghakiman mahkamah yang memperincikan tentang kedudukan Rukun Negara.

Sebelum mengulas mengenai isu yang dinyatakan di atas, saya cuba memberikan sedikit latar belakang Rukun Negara.

Latar Belakang Rukun Negara

Ekoran daripada peristiwa 13 Mei 1969,¹ pada Februari 1970, Majlis Perundingan Negara telah ditubuhkan bagi tujuan membincangkan perkara mengenai perpaduan nasional dan juga mencari jalan bagi mengatasi masalah dalam masyarakat berbilang kaum termasuk juga langkah yang dicadangkan dalam laporan Majlis Gerakan Negara atau MAGERAN² mengenai peristiwa 13 Mei 1969 dengan harapan bahawa tragedi 13 Mei tersebut tidak berulang. Majlis Perundingan Negara tersebut dipengerusikan oleh YAB Tun Haji Abdul Razak bin Dato Hussein dan terdiri daripada 67 orang Ahli pelbagai kaum, parti politik,

¹ Untuk bacaan lanjut tentang peristiwa 13 Mei 1969, lihat, Tunku Abdul Rahman, *Mei 13 Sebelum dan Setelah*, (Kuala Lumpur: Penerbitan Utusan Melayu Berhad), 1969. "13 Mei merupakan satu pengalaman dan pengajaran yang tidak dapat kita semua lupakan buat selama-lamanya. Kerana kejadian itu dapat menunjukkan kepada kita semua tentang bahaya-bahaya yang boleh timbul sekiranya kita terlampau lalai atau cuai. Kita seharusnya bangga dengan apa yang telah kita capai. Dengan semangat perpaduan dan keharmonian serta kerjasama dan rasa muhibah, maka kita telah mengatasi segala kesulitan untuk mencapai kemajuan dan kemakmuran yang tidak ada tolok bandingnya. Oleh itu, amatlah mustahak bagi kita semua untuk cuba sedaya upaya hidup bersama-sama dan cuba memahami antara satu sama lain dengan semangat persefahaman, hormat-menghormati agar kita dapat memelihara keharmonian dan keamanan. - Tunku Abdul Rahman Putra, 1969. Mangsa kematian ialah seramai 196. Dari segi kaum, jumlah 143 daripada jumlah 196 kematian membabitkan kaum Cina, 25 kaum Melayu, 13 kaum India dan 15 lagi daripada kaum-kaum lain. Dari segi negeri, 172 daripada jumlah 196 kematian berlaku di Selangor, 11 di Perak, 7 di Melaka, 4 di Negeri Sembilan, 1 di Pulau Pinang dan 1 di Terengganu. "Hari 13 Mei akan tercatat dalam sejarah kita sebagai hari Tragedi Nasional. Pada hari itu asas pendirian negara kita telah menerima paluan yang sehebat-hebatnya pernah dialami dengan meletusnya rusuhan kaum. Mujurlah kerajaan telah mengambil tindakan yang segera dan tegas, dibantu dengan setianya oleh pihak tentera dan polis. Maka dapatlah pihak berkuasa mengawal keadaan secepat-cepatnya. Kalau tidak kerana langkah-langkah pencegahan yang telah dilaksanakan dengan segera itu maka tentulah seluruh negeri ini akan tersebar dalam mala petaka yang besar". Lihat The National Operations Council, *The May 13 tragedy: A Report*. (Kuala Lumpur: Government Printers) 1974, hlm. 88

² Majlis Gerakan Negara ditubuhkan untuk mengendalikan keadaan Darurat bagi memulihkan dan mengembalikan negara kepada keadaan sedia kala. Tugas asas MAGERAN ialah: (a) untuk mengembalikan keamanan dan undang-undang; (b) untuk menentukan pentadbiran yang licih dalam negara ini dan (c) untuk mengembalikan harmoni dan kepercayaan antara kaum dalam negara ini. *Tragedi 13 Mei, Satu Laporan Majlis Gerakan Negara*, Kuala Lumpur, 1969, hlm. 83. Keanggotaan MAGERAN adalah Tun Abdul Razak, Tun Dr Ismail, Tan Siew Sin (MCA), Tun Sambanthan (MIC), Inspektor Jeneral Polis Tunku Osman (Ketua Anggota Pasukan Bersenjata), Abdul Kadir Shamsuddin Pengarah (Director of Establishments), Tan Sri Ghazali (Setiausaha Tetap Kementerian Luar Negara), dan Menteri Penerangan. Eksekutif bersenjata diketuai oleh Jeneral Ibrahim, Pengarah Operasi Malaysia Barat, dengan keanggotaan tentera, awam dan polis. FCO 24/484: Part A: Malaysia: Civil Disturbances following the general election. 1969. Addressed FCO Telegram No.515 of 18 May. Repeated for information immediate to Polad Singapore, BHC Singapore, Washington, Canberra, Wellington, Kuching, Kota Kinabalu, Bangkok, Manila dan Djakarta, hlm. 46

agama, bidang professional, wartawan, badan bukan kerajaan, kesatuan pekerja, persatuan guru, wakil wanita, dan perkhidmatan awam.

Mesyuarat Majlis Perundangan Negara pada 4 Mac 1970 membincangkan dan menyumbang kepada draf Rukun Negara yang disediakan oleh Jabatan Perpaduan Nasional (Department of National Unity). Beberapa bulan selepas itu, iaitu pada 13 Ogos 1970 Majlis Perundangan Negara telah membincangkan dengan teliti rangka Rukun Negara. Dalam kenyataan media yang dikeluarkan oleh Majlis Perundangan Negara pada 4 Mac 1970 dinyatakan pada perenggan ketiga,

"The Council continued discussing the Rukun Negara (Principles of the Nation) and made valuable contributions and suggestions to the draft prepared by the Department of National Unity. The Council has set up committee to study the Rukun in detail, and the report of the committee will be submitted to the Council. When the final report of the Rukun is approved by the Council, it would be given publicity in order that its ideas and principles would be widely disseminated. The Rukun, it is hoped, will served as an inspiration as well as a guideline for all citizens"

Pengisytiharan Rukun Negara dilaksanakan Yang di-Pertuan Agong Keempat, Almarhum Tuanku Ismail Nasiruddin Shah pada 31 Ogos 1970 melalui suatu Warta Kerajaan yang diterbitkan atas kuasa Seri Paduka Baginda. Pemasyhuran Rukun Negara dibuat ketika Parlimen Ketiga belum bersidang ekoran peristiwa 13 Mei. Parlimen Ketiga hanya bermula dengan mesyuarat pertama pada 20 Januari 1971. Serentak dengan itu perutusan titah Almarhum Kebawah Duli Yang Maha Mulia Yang di-Pertuan Agong sempena hari kemerdekaan juga telah menzahirkan tentang Rukun Negara.

Ejaan asal Rukun Negara sebagaimana yang diwartakan ialah Rukunegara, namun kini ditulis sebagai Rukun Negara. Dari segi pengisiannya Warta Rukun Negara mengandungi dua bahagian. Bahagian pertama mengandungi pengisytiharan dan bahagian kedua, iaitu Jadual kepada Warta tersebut yang diberikan tajuk Rukun Negara. Jadual ini mengandungi dua pengisian penting, iaitu cita-cita negara dan prinsip bagi mencapai cita-cita tersebut yang juga sering dirujuk sebagai prinsip Rukun Negara.

Kini, pada tahun 2020 Rukun Negara menyambut ulang tahun ke-50. Rukun bermaksud dasar, tiang, asas atau sendi. Dalam maksud lain, rukun bermakna tenang dan tenteram. Maka amat sesuai frasa Rukun Negara digunakan kerana ia adalah dasar asas negara demi mencapai kehidupan bernegara yang aman tenteram.

Seiring dengan pengisytiharan Rukun Negara, kemudiannya, apabila Parlimen mula bersidang pada 20 Januari 1971, beberapa pindaan kepada Perlembagaan Persekutuan telah dibuat. Antara pindaan utama ialah dengan memasukkan Fasal (4) kepada Perkara 10³,

³ Perkara 10(4) menyatakan, "Pada mengenakan sekatan-sekatan demi kepentingan keselamatan Persekutuan atau mana-mana bahagiannya atau ketenteraman awam di bawah Fasal (2)(a), Parlimen boleh meluluskan undang-undang melarang dipersoalkan apa-apa perkara, hak, taraf, kedudukan, keistimewaan, kedaulatan atau prerogatif yang ditetapkan atau dilindungi oleh peruntukan Bahagian III, Perkara 152, 153 atau 181 melainkan yang berhubungan dengan pelaksanaannya sebagaimana yang dinyatakan dalam undang-undang itu".

pindaan kepada Perkara 159(5)⁴, memasukkan Fasal (4) kepada Pekara 63⁵ dan beberapa pindaan lain yang bersangkutan atau berkebetulan. Pada masa sama, Akta Hasutan juga dipinda dengan memasukkan perenggan (f) kepada subseksyen 3(1)⁶. Kesemua pindaan ini melibatkan isu yang ditermakan sebagai isu sensitif yang dikaitkan dengan hubungan etnik. Antara lain, perkara yang terkesan ialah soal kewarganegaraan, bahasa, institusi beraja dan kedudukan khas orang-orang Melayu serta Anak Negeri Sarawak dan Sabah.

Rukun Negara adalah Proklamasi Diraja

Disebabkan ketiadaan Parlimen, serta dalam keadaan darurat,⁷ Yang di-Pertuan Agong yang memiliki kuasa dan kekuasaan tertinggi negara serta dibantu oleh MAGERAN memainkan peranan memulihkan ketenteraman dan mengembalikan keamanan negara seperti sedia kala.⁸ Oleh kerana kuasa dan kekuasaan tertinggi ada pada Yang di-Pertuan Agong sebagai Ketua Negara, maka pengisytiharan Rukun Negara dibuat oleh baginda. Sekali gus pengisytiharan tersebut menjadi Proklamasi atau Pengisytiharan Diraja.

Pada ketika peristiwa 13 Mei yang tercetusnya tragedi hitam itu, Parlimen telah dibubarkan bagi tujuan mengadakan pilihan raya. Dalam keadaan tersebut, darurat telah diisytiharkan. Semasa keadaan Parlimen terbubar, maka dua Majlis Parlimen (Dewan Rakyat dan Dewan Negara) tidak bersidang serentak. Pada keadaan ini Yang di-Pertuan Agong adalah autoriti yang berkuasa untuk membuat undang-undang.

Walaupun begitu, pengisytiharan Rukun Negara ini bukan dimaksudkan sebagai satu dokumen undang-undang berbentuk suatu Ordinan.⁹ Ia tidak dilakukan oleh Yang di-Pertuan Agong dalam kapasiti baginda sebagai komponen Badan Perundangan, tetapi Pengisytiharan Rukun Negara adalah dalam kapasiti baginda sebagai Ketua Negara.

Istilah Pengisytiharan Diraja tidak digunakan secara meluas di negara kita walaupun ia tidak asing dalam sistem beraja. Pengisytiharan darurat oleh Yang di-Pertuan Agong menurut Perkara 150 Perlembagaan Persekutuan adalah satu bentuk Pengisytiharan Diraja yang diperundangkan walaupun Perlembagaan tidak menggunakan istilah berkenaan secara

⁴ Perkara 159(5) memperuntukkan "Sesuatu undang-undang yang membuat sesuatu pindaan kepada Fasal (4) Perkara 10, apa-apa undang-undang yang diluluskan di bawahnya, peruntukan Bahagian III, Perkara 38, 63(4), 70, 71(1), 72(4), 152, atau 153 atau kepada Fasal ini tidaklah boleh diluluskan tanpa persetujuan Majlis Raja-Raja".

⁵ Perkara 63(4) menyatakan, "Fasal (2) tidaklah terpakai bagi mana-mana orang yang dipertuduh atas suatu kesalahan di bawah undang-undang yang diluluskan oleh Parlimen di bawah Fasal (4) Perkara 10 atau atas suatu kesalahan di bawah Akta Hasutan 1948 [Akta 15] sebagaimana yang dipinda oleh Ordinan No. 45 (Kuasa-Kuasa Perlu) Darurat 1970 [P.U. (A) 282170]" Fasal (2) yang dimaksudkan mempunyai peruntukan berikut, "Tiada seorang pun boleh dikenakan apa-apa prosiding di dalam mana-mana mahkamah berkenaan dengan apa-apa jua yang dikatakan atau apa-apa undi yang diberikan olehnya semasa mengambil bahagian dalam apa-apa prosiding mana-mana satu Majlis Parlimen atau mana-mana jawatankuasanya".

⁶ Seksyen 3(1) memperuntukkan: "Sesuatu "kecenderungan menghasut" ialah kecenderungan – (a)...(b)...(c)...(d)...(e)...(f) bagi mempersoalkan apa-apa perkara, hak, taraf, kedudukan, keistimewaan, kedaulatan atau prerogatif yang ditetapkan atau dilindungi oleh peruntukan Bahagian III Perlembagaan Persekutuan atau Perkara 152, 153 atau 181 Perlembagaan Persekutuan".

⁷ Pengisytiharan darurat ekoran dari peristiwa bermula 13 Mei 1969 telah diwartakan pada 15 Mei 1969.

⁸ Lihat nota kaki (2) di atas.

⁹ "Ordinan" adalah istilah bagi nama bagi undang-undang yang dibuat semasa keadaan darurat, sama ada ia dibuat oleh Yang di-Pertuan Agong atau Parlimen. Dalam keadaan biasa, tanpa darurat, Yang di-Pertuan Agong tidak boleh membuat undang-undang kerana kuasa perundangan ada pada Parlimen. Undang-undang yang dibuat oleh Parlimen dalam keadaan biasa dinamakan "Akta".

harfiah. Di Kanada, *Royal Proclamation* diterima sebagai suatu yang istimewa dan ia dianggap sebagai "Crown's duties of diligent performance and negotiation".¹⁰

Pengisytiharan Diraja bermaksud pengisytiharan yang dibuat atas nama Ketua Negara dan bukan. Ia bertujuan menentukan dan memasyhurkan perkara dasar yang utama dan penting bagi negara. Pengisytiharan Diraja tidak semestinya dibuat dalam bentuk undang-undang atau menggunakan kuasa eksekutif, tetapi ia dibuat atas kapasiti Ketua Negara. Pemasyhuran Rukun Negara amat bertepatan dengan peranan takhta Yang di-Pertuan Agong sebagai Ketua Negara sebagaimana diperuntukkan di bawah Perkara 32¹¹.

Pada pengisytiharan Rukun Negara, Kebawah Duli Yang Maha Mulia Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong menitahkan seperti berikut:

DENGAN NAMA ALLAH, yang amat Pemurah, lagi Mengasehani.
Segala Pujian bagi Allah, Seru sa-kalian Alam dan Rahmat serta
Kesejahteraan Allah ka-atas semua pesuruh-nya.

DAN BAHAWA SA-NYA Malaysia ia-lah sa-buah Negara merdeka dan
berdaulat di-kalangan negara di dunia ini;

DAN BAHAWA SA-NYA Malaysia ia-lah sa-buah Negara yang
masharakat-nya terdiri dari berbagai kaum dengan berbagai chorak tradisi
dan nilaihidup sosial dan kebudayaan;

DAN BAHAWA SA-NYA ra'ayat Malaysia berusaha untuk menchapai
perpaduan yang lebeh erat, untuk meninggikan kebajikan ra'ayat dan untuk
menjamin keadilan masharakat;

OLEH YANG DEMIKIAN DENGAN NAMA ALLAH yang amat
Pemurah, lagi Mengasehani BETA, TUANKU ISMAIL NASIRUDDIN
SHAH IBNI AL-MARHUM SULTAN ZAINAL ABIDIN, Yang di-
Pertuan Agong Malaysia, dengan ini mengishtihaar serta menetapkan
bahawa Negara kita hendak-lah berdasarkan atas prinsip yang bernama
RUKUN NEGARA yang tersebut dalam Jadual bersama ini.

Pada perenggan akhir pengisytiharan, adalah nyata bahawa Pengisytiharan Rukun Negara merupakan satu Proklamasi Diraja kerana ia dibuat di atas nama baginda sebagai Yang di-Pertuan Agong. Justeru, Rukun Negara adalah tepat untuk dikenali sebagai Pengisytiharan Diraja kerana ia dimasyhurkan atas nama Yang di-Pertuan Agong, sekali gus dokumen pedoman dan tonggak utama kenegaraan Malaysia. Matlamat dan cita-cita negara serta prinsip Rukun Negara bertepatan dengan kedudukan, peranan dan fungsi takhta Yang di-Pertuan Agong sejak mula takhta ini dicadangkan keberadaannya dalam sistem negara.

¹⁰ Terry Fenge and Jim Aldridge (Ed.) *Keeping Promises: The Royal Proclamation of 1763 Aboriginal Rights and Treaties in Canada*, McGill-Queen's University Press: Montreal & Kingston, 2015.

¹¹ Perkara 32(1) memperuntukkan, "Maka hendaklah ada seorang Ketua Utama Negara bagi Persekutuan, digelar Yang di-Pertuan Agong, yang hendaklah diberi keutamaan daripada segala orang di dalam Persekutuan dan yang tidak boleh dikenakan apa-apa jua pun prosiding di dalam mana-mana mahkamah kecuali di dalam Mahkamah Khas yang ditubuhkan di bawah Bahagian XV".

Rukun Negara mendukung lima cita-cita negara, iaitu untuk mencapai perpaduan erat dalam kalangan warganegara dan negeri yang membentuk Persekutuan, memelihara cara hidup demokratik dengan mementingkan kedudukan bangsa dan negara. Cita-cita tersebut juga merangkumi hasrat mencipta masyarakat adil dan saksama serta bebas daripada penindasan, memelihara masyarakat yang menerima perbezaan agama, adat resam dan budaya, selain menegakkan masyarakat progresif dalam penggunaan teknologi dan maklumat.

Bagi tujuan mencapai matlamat atau cita-cita negara yang lima itu, Rukun Negara menggariskan lima prinsip, iaitu Kepercayaan kepada Tuhan, Kesetiaan kepada Raja dan Negara, Keluhuran Perlembagaan, Kedaulatan Undang-Undang serta Kesopanan dan Kesusilaan. Dengan kata lain, lima prinsip Rukun Negara hendaklah sentiasa diamalkan bagi mencapai lima matlamat negara. Sebagai contoh, masyarakat Malaysia boleh mengamalkan demokrasi, serta bersikap liberal terhadap amalan agama dan tradisi atau memelihara masyarakat progresif, tetapi semua itu hendaklah juga menghidupkan nilai ketuhanan. Masyarakat Malaysia dibina atas agama dan kedudukan agama perlu dipertahankan. Masyarakat juga hendaklah sentiasa menumpahkan kesetiaan kepada Raja dan negara, mengangkat keluhuran Perlembagaan dan kedaulatan undang-undang, serta mengamalkan kesopanan dan kesusilaan dalam kehidupan walaupun negara bergerak ke arah hidup secara demokrasi.

Ringkasnya matlamat negara dimasyhurkan dalam Rukun Negara ialah perpaduan dan kesaksamaan serta kecemerlangan. Jelas sekali bahawa Rukun Negara adalah peraturan asas membentuk pasak kenegaraan atau falsafah negara bersesuaian dengan kedudukan institusi Yang di-Pertuan Agong sebagai pancuran keadilan, kemakmuran dan perpaduan masyarakat Malaysia.

Dokumen pengisytiharan Rukun Negara tidak meletakkan hukuman andainya ia tidak dipatuhi. Rukun Negara ialah peraturan kenegaraan bukan dalam bentuk undang-undang. Namun, ia mesti ditaati kerana ia adalah prinsip ketatanegaraan sebagaimana dihasratkan oleh Majlis Perundangan Negara. Walaupun begitu, terdapat undang-undang beriringan dengan prinsip Rukun Negara bagi menghukum ketidakpatuhan kepada elemen atau aspek yang ada dalam Rukun Negara. Maksudnya, terdapat undang-undang yang menyokongnya dengan mewujudkan kesalahan berkaitan aspek Rukun Negara.

Akta Hasutan antara contoh. Begitu juga dengan beberapa peruntukan dalam Kanun Keseksaan seperti kesalahan memerangi Yang di-Pertuan Agong, kesalahan berkaitan agama, kesalahan berkaitan sistem demokrasi dan kesalahan membabitkan kesusilaan atau kemoralan.

Prinsip Rukun Negara juga diambil pedoman dalam keputusan mahkamah, iaitu dalam kes *The Ritz Hotel Casino Ltd & Anor v Datuk Seri Osu Haji Sukam*¹² dan *Ng Kok Jooi v Public Prosecutor*¹³.

¹² [2005] 6 MLJ 760

¹³ [1974] 2 MLJ 150

Rukun Negara dalam keputusan mahkamah

Walaupun Rukun Negara dilihat sebagai tiada kesan mengikat secara perundangan, namun ia telah dapat dirujuk dan diiktiraf oleh mahkamah. Keputusan kes mahkamah Tinggi Kota Kinabalu pada tahun 2005 dalam kes *Ritz Hotel Casino Ltd. v Datuk Seri Osu Haji Sukam* telah menjelaskan kedudukan Rukun Negara sebagai prinsip penting dalam polisi negara.

Secara ringkas, kes ini melibatkan persoalan, antara lain, sama ada pendaftaran penghakiman¹⁴ luar negara untuk satu hutang perjudian adalah bertentangan dengan polisi awam Malaysia. Mahkamah menyatakan, secara ringkasnya, perjudian adalah perbuatan salah menurut ajaran agama, sama ada agama Islam atau agama lain. Oleh kerana prinsip Kepercayaan kepada Tuhan adalah salah satu daripada (prinsip) Rukun Negara, maka mentaati atau mempercayai dan mengikuti ajaran agama. Walaupun perjudian dibenarkan oleh undang-undang, namun ia adalah bertujuan menghalang perjudian yang tidak mematuhi undang-undang.

Pada perenggan kelima penghakiman Hakim Ian Chin, dimaksudkan bahawa, tidak ada keraguan bahawa perjudian itu membahayakan kesejahteraan masyarakat, atau tidak akan ada undang-undang sejak dahulu lagi bahawa hutang perjudian tidak dapat dituntut. Bukan hanya itu, dua prinsip falsafah kebangsaan Malaysia yang disebut Rukun Negara, iaitu 'Kepercayaan kepada Tuhan' dan Kesopanan dan Kesusilaan, atau tingkah laku sosial yang baik, akan bermaksud bahawa perjudian membahayakan kesejahteraan masyarakat kerana menentang Rukun Negara. Prinsip lengkap Rukun Negara yang membimbing rakyat Malaysia adalah (1) Kepercayaan kepada Tuhan; (2) Kesetiaan kepada Raja dan Negara; (3) Keluhuran Perlembagaan; (4) Kedaulatan Undang-Undang dan (5) Kesopanan dan Kesusilaan.

Mahkamah mengakui bahawa perjudian dan pelacuran adalah dua keburukan berkembar yang harus kita hindari dan oleh itu, tidak boleh menjadi tingkah laku sosial yang baik untuk membenarkannya. Di Malaysia yang berbilang kaum dan agama, umat Islam dilarang dengan tegas untuk melindungi kasino dan kedai judi lain dan Al-Quran melarang demikian dengan firman Allah dalam al-Quran dengan maksud, "Mereka bertanya kepada anda mengenai arak dan perjudian. Katakanlah: 'Di dalamnya adalah dosa besar, dan beberapa manfaat, tetapi dosa itu jauh lebih besar daripada manfaatnya. (Al-Quran 2: 219.)

Perjudian juga dilarang oleh Alkitab dan hakim memetik ayat dalam Alkitab yang menyatakan secara tersirat: Orang yang bersegera menjadi kaya memiliki mata jahat, dan tidak menganggap itu kemiskinan akan menyimpannya. (Ams. 28:22.). Hakim yang Arif juga menyatakan, orang Cina di negara China sejak zaman dinasti, bergelut dengan masalah perjudian dan melarangnya dan orang Malaysia keturunan Cina juga menghadapi masalah perjudian.

Hakim tidak ketinggalan merujuk kepada rangkap Tirukural, sebuah kitab klasik Dravidian India Selatan berusia 2,200 tahun mengenai kehidupan etika dan kitab suci yang dihormati di India Selatan, di mana mereka mengatakan, dengan maksud, jangan mengambil perjudian, walaupun anda boleh menang, kerana kemenangan anda akan seperti mata kail umpan yang

¹⁴ Pendaftaran penghakiman luar negara, atau dalam Bahasa Inggeris, registration of foreign judgment, bermaksud suatu keputusan mahkamah luar negara hendak didaftarkan di Malaysia bagi membolehkan pelaksanaan keputusan atau penghakiman luar negara dilaksanakan ke atas seseorang (pemiutang penghakiman) yang tinggal di Malaysia.

ditelan ikan. Untuk menang sekali, seorang penjudi kalah seratus kali. Perjudian menimbulkan banyak kesengsaraan dan mengikis nama baik seseorang. Tidak ada yang lain, kecuali berakhir dengan kemiskinan yang teruk. Berkeinginan untuk memenangi segalanya, mereka yang menyukai dadu, dewan perjudian dan tangan bertuah mereka kehilangan semuanya. Perjudian adalah nama lain dari Misfortune. Menghabiskan masa di dewan perjudian mensia-siakan kekayaan nenek moyang dan membazirkan nilai peribadi. Berjudi akan memakan harta seseorang dan merosakkan kejujurannya. Ini akan mengurangkan kebelaannya dan meningkatkan siksanya. Mereka yang mengambil untung berjudi kehilangan lima perkara ini: pakaian, kekayaan, jatah, terkenal dan pengetahuan. Kesungguhan penjudi meningkat dengan kerugian yang ditanggung. Begitu juga keinginan jiwa untuk hidup dengan kesedihan yang ditanggung. Penganut agama Buddha juga tidak menyukai perjudian.

Juga diakui bahawa perjudian itu perbuatan jahat dan bertentangan dengan ajaran agama. Kepercayaan kepada Tuhan, salah satu prinsip falsafah nasional kita, mesti bererti mempercayai dan mengikuti ajaran agama. Telah disebutkan bahawa perjudian dibenarkan di bawah lesen di Malaysia tetapi itu kerana untuk mencegahnya dijalankan oleh "dunia bawah" dan bukan bahawa itu adalah sesuatu yang baik.

Hakim menegaskan, bagi beliau, apa jua keuntungan yang diperoleh daripada perjudian (dan dari pelacuran) boleh dikatakan sebagai keuntungan daripada maksiat. Pada pandangan hakim bijaksana, apa yang menyinggung dan benar-benar tidak adil adalah untuk kasino membiarkan seseorang berjudi secara kredit untuk membuatnya melepaskan bukan sahaja seluarnya tetapi juga kehidupan isteri dan anak-anaknya seperti dalam kes ini. Hakim tidak dapat bersetuju dengan keputusan *The Aspinal Curzon Ltd Iwn Khoo Teng Hock*¹⁵ yang membenarkan pendaftaran penghakiman asing untuk hutang perjudian kerana kes itu tidak pernah mempertimbangkan perkara yang telah disebut olehnya. Pada pandangan hakim bijaksana, rakyat Malaysia adalah orang-orang yang bertakwa, sekurang-kurangnya itulah yang diinginkan oleh Rukun Negara, dan membenarkan penghakiman asing yang telah memikat seseorang untuk berjudi secara kredit dan mempertaruhkan kesejahteraan keluarga telah menjauhkannya dari jalan yang Tuhan tunjukkan dan pastinya ia adalah bertentangan dengan prinsip 'Kepercayaan kepada Tuhan' dan percaya kepada Tuhan bermaksud menghindari perjudian. Dengan kata lain, ia bertentangan dengan Rukun Negara.

Adalah perlu ditegaskan bahawa hakim bijaksana menyatakan, Apa sahaja yang ingin menentang Rukun Negara pasti dianggap bertentangan dengan dasar awam ... "Anything that seeks to go against the Rukun Negara must surely be regarded as against public policy..."

Sementara itu, dalam kes yang diputuskan lama dahulu, iaitu kes *Ng Kok Jooi v Public Prosecutor* yang diputuskan pada tahun 1974, mahkamah menyatakan,

"The acceptor of a bribe is motivated by greed, he betrays the trust reposed in him and brings disgrace to the administration which has entrusted him with a duty to serve the public. He shows no respect for the Rukun Negara and generally has no extenuating factors to be considered on his behalf".

¹⁵ [1991] 2 MLJ 484

Maksudnya, penerima sogokan rasuah adalah didorong oleh keserakahan, dia mengkhianati kepercayaan yang diberikan kepada dirinya dan perbuatan tersebut membawa aib kepada pentadbiran yang telah memberikannya tugas untuk melayani orang ramai. Dia tidak menunjukkan rasa hormat terhadap Rukun Negara dan secara umum tidak ada faktor pengurangan yang harus dipertimbangkan bagi pihaknya.

Rukun Negara Mukadimah Perlembagaan

Cadangan sekumpulan masyarakat sivil untuk menjadikan Rukun Negara sebagai mukadimah Perlembagaan Persekutuan menarik untuk dibincangkan di sini. Sekitar 2012-2013 cadangan sebegini pernah didengar. Namun sepi selepas seketika dan ia muncul balik pada tahun 2017.

Perlembagaan Persekutuan dan Perlembagaan bagi negeri tidak beraja tidak mempunyai mukadimah. Namun, semua Undang-Undang Tubuh Negeri Melayu yang Sembilan itu mempunyai mukadimah. Mukadimah pada Undang-Undang Tubuh Negeri Melayu menyatakan Undang-Undang Tubuh itu adalah kurniaan sultan bagi negeri sebagai Raja Pemerintah. Maksudnya mukadimah tersebut menyatakan peranan raja pemerintah dalam pemasyhuran Undang-Undang Tubuh Negeri Melayu. Semua Perlembagaan bagi negeri yang ada Sultan mempunyai mukadimah. Namun, Perlembagaan Persekutuan dan Perlembagaan negeri-negeri Melaka Pulau Pinang, Sabah dan Sarawak tidak mempunyai mukadimah. Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 juga mempunyai mukadimah.

Kesemua mukadimah Perlembagaan negeri (termasuk Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948) diangkat oleh raja-raja. Maksudnya mukadimah ini berkait rapat dengan raja-raja dan sejarah negara. Saya tidak pasti kenapa Perlembagaan Persekutuan tidak mempunyai mukadimah. Sehingga kini saya belum lagi menjumpai apa-apa dokumen yang menyebut atau membincangkan tentangnya.

Perkara ini adalah penting untuk diperhalusi kerana sebuah Perlembagaan itu menunjukkan kemerdekaan dan kedaulatan negara atau dalam konteks negeri, ia menunjukkan negeri tersebut adalah negeri merdeka dan berdaulat walaupun membentuk sebuah negara Persekutuan. Ini disokong pula dengan jaminan Perlembagaan Persekutuan ke atas Perlembagaan Negeri.¹⁶

¹⁶ Lihat Perkara 71 Perlembagaan Persekutuan yang memperuntukkan:

(1) Persekutuan hendaklah menjamin hak Raja sesuatu Negeri untuk naik takhta dan memegang, menikmati dan menjalankan hak-hak dan keistimewaan-keistimewaan di sisi perlembagaan bagi Raja Negeri itu mengikut Perlembagaan Negeri itu; tetapi apa-apa pertikaian tentang hak naik takhta mana-mana Negeri hendaklah diputuskan semata-mata oleh mana-mana pihak berkuasa, dan semata-mata mengikut apa-apa cara, yang diperuntukkan oleh Perlembagaan Negeri itu.

(2) Fasal (1) hendaklah, dengan ubah suai yang perlu, terpakai berhubung dengan seseorang Pembesar Pemerintah bagi Negeri Sembilan sebagaimana Fasal itu terpakai bagi Raja sesuatu Negeri.

(3) Jika didapati oleh Parlimen bahawa di mana-mana Negeri, mana-mana peruntukan Perlembagaan ini atau mana-mana peruntukan Perlembagaan Negeri itu lazimnya tidak diendahkan maka, walau apa pun apa-apa jua dalam Perlembagaan ini, Parlimen boleh melalui undang-undang membuat peruntukan bagi memastikan pematuan peruntukan itu.

(4) Jika pada bila-bila masa Perlembagaan mana-mana Negeri tidak mengandungi peruntukan-peruntukan yang dinyatakan dalam Bahagian I Jadual Kelapan, sama ada dengan atau tanpa ubah suai yang dibenarkan di bawah Fasal (5) (kemudian daripada ini disebut "peruntukan-peruntukan perlu") atau peruntukan-peruntukan yang isinya mempunyai maksud yang sama, atau mengandungi peruntukan-peruntukan yang tidak selaras dengan peruntukan-peruntukan perlu itu maka, walau apa pun apa-apa jua dalam Perlembagaan ini,

Sebagai pelajar undang-undang Perlembagaan, setakat ini saya dapati persoalan mukadimah tidak menjadi persoalan besar di Malaysia. Tidak pernah terdengar rungutan hakim tentang kesukaran mentafsir Perlembagaan kerana tiadanya mukadimah. Oleh itu saya tidak begitu pasti kenapa cadangan untuk menjadikan Rukun Negara sebagai mukadimah Perlembagaan ini disuarakan.

Daripada penerangan dan pembacaan, saya didapati tiga sebab besar kenapa cadangan ini dimajukan. Pertama, perpecahan dalam kalangan masyarakat Malaysia semakin meruncing kerana dianggap Rukun Negara tidak dihayati oleh masyarakat. Rukun Negara perlu dijadikan mukadimah dengan anggapan ia akan lebih dihayati dan sekaligus memperkukuhkan perpaduan. Kedua, untuk menjadikan Rukun Negara sebagai panduan dalam pentafsiran Perlembagaan, dan Ketiga, untuk Rukun Negara diberi keesahan perundangan.

Kajian menunjukkan tiga kategori sifat mukadimah Perlembagaan di dunia. Mukadimah bersifat simbolik; bersifat tafsiran dan bersifat substantif.¹⁷ Mukadimah bersifat simbolik menyatakan hasrat roh Perlembagaan, tetapi tidak mengikat; mukadimah bersifat tafsiran ialah mukadimah yang membantu dalam tafsiran Perlembagaan dan mukadimah substantif memberi kesan besar ke atas teks Perlembagaan serta boleh menjadi saluran membawa masuk perkara-perkara yang tidak disebut dalam Perlembagaan. Mukadimah substantif juga berfungsi menjaga struktur asas Perlembagaan daripada pindaan.¹⁸

Jika dilihat kepada ketiga-tiga sebab yang diberikan cadangan tersebut membayangkan tiga sifat mukadimah; Sifat ideal, untuk menyatupadukan rakyat; Sifat tafsiran, untuk membantu pentafsiran Perlembagaan, dan sifat substantif, memberikan keesahan undang-undang.

Disebabkan mukadimah bukan asing kepada Perlembagaan dalam negara kita, maka cadangan ini bukan suatu yang pelik. Ia juga tidak pelik kerana lebih kurang 80 peratus

Parlimen boleh melalui undang-undang membuat peruntukan bagi menguatkuasakan di dalam Negeri itu peruntukan-peruntukan perlu itu atau bagi menghapuskan peruntukan-peruntukan yang tidak selaras itu.

(5) Peruntukan-peruntukan yang dinyatakan dalam Bahagian I Jadual Kelapan boleh diubahsuai dengan menggantikan seksyen 2 atau seksyen 4 atau kedua-duanya dengan peruntukan-peruntukan yang dinyatakan dalam Bahagian II Jadual itu sebagai gantinya—

(a) dalam hal tiap-tiap Negeri, sehingga terbubarnya Dewan Undangan kedua yang ditubuhkan mengikut peruntukan-peruntukan itu atau peruntukan-peruntukan itu yang diubahsuai sedemikian;

(b) dalam hal negeri Perlis, sehingga apa-apa masa yang lebih lanjut sebagaimana yang ditetapkan oleh Dewan Undangan Negeri itu dan, berkenaan dengan peruntukan yang dinyatakan dalam seksyen 2 Jadual itu, sehingga masa yang belum lagi ditetapkan.

(6) Sesuatu undang-undang yang dibuat bagi sesuatu Negeri menurut Perkara ini, melainkan jika terlebih dahulu dimansuhkan oleh Parlimen, hendaklah terhenti berkuat kuasa pada hari yang ditetapkan oleh Dewan Undangan baru, yang ditubuhkan di Negeri itu selepas lulusnya undang-undang itu.

(7) Berhubung dengan Negeri Sabah atau Sarawak—

(a) Fasal (5) tidaklah terpakai; tetapi

(b) sehingga akhir bulan Ogos 1975, atau sehingga apa-apa tarikh yang lebih awal sebagaimana yang diarahkan melalui perintah oleh Yang di-Pertuan Agong, dengan persetujuan Yang di-Pertua Negeri, Fasal (4) hendaklah terpakai seolah-olah sebutan mengenai ubah suai yang dibenarkan di bawah Fasal (5) ialah sebutan mengenai ubah suai yang dibuat oleh Perlembagaan Negeri itu sebagaimana yang berkuat kuasa pada Hari Malaysia.

¹⁷ Lihat Brian Leiter, Carole E. Handler & Milton Handler, "A Reconsideration of the Relevance and Materiality of the Preamble in Constitutional Interpretation," 12 *Cardozo Law Review* 117 (1990).

¹⁸ Lihat juga Tom Ginsburg, Nick Foti, and Daniel Rockmore, "We The Peoples": The Global Origins Of Constitutional Preambles" <http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html> (2013).

Perlembagaan di dunia mempunyai mukadimah. Sahifah Madinah yang diterima sebagai Perlembagaan pertama di dunia juga mempunyai mukadimah simbolik. Walaupun tidak pelik, ia adalah isu besar.

Ia isu besar kerana implikasinya juga besar. Oleh itu, kita perlu memikirkannya dengan cermat dan mendalam.

Mukadimah, atau *preamble* ditakrif sebagai pernyataan atau pengenalan, bertujuan memberikan gambaran umum dan ringkas, mencipta semangat kekitaan dan taat kepada Perlembagaan dan menjelaskan kekaburan. Mukadimah menyatakan hasrat akhir Perlembagaan. Maka, mukadimah boleh menjadi pendorong yang kuat kepada Perlembagaan. Ramai sarjana Perlembagaan berhujah bahawa mukadimah adalah intipati yang membentuk struktur asas dan hasrat Perlembagaan. Ia menyekat pindaan yang mengubah struktur asas Perlembagaan.¹⁹

Walaupun mukadimah boleh memupuk integrasi dengan membentuk identiti bersama, mukadimah juga boleh mengakibatkan perpecahan. Mukadimah berpotensi besar menyebabkan ketegangan sosial. Pengalaman tidak baik berkaitan mukadimah sudah didapati dalam pengalaman dunia. Pengalaman Macedonia dan Albania menunjukkan perpecahan antara kumpulan majoriti dan minoriti; pengalaman Israel pula berkaitan ideologi dan di Australia, mengenai hak kumpulan orang asli.²⁰

Pengalaman negara-negara lain, walaupun mempunyai faktor berbeza, perlu diberikan perhatian dijadikan sempadan dan tauladan supaya kita tidak terjebak dalam kesulitan yang tidak perlu. Dibimbangi, bukan kesan baik yang kita dapat, tetapi padah buruk yang kita dapat, kita tidak mahu menjadi tikus membaiki labu.

Perlembagaan Persekutuan adalah hasil rundingan dan toleransi. Ia melalui cabaran getir melibatkan pelbagai pihak, termasuk raja-raja yang berdaulat, rakyat pelbagai kaum dan status, serta kerajaan British. Rundingan Perlembagaan juga mengambil kira cabaran fahaman komunis serta kegiatan subversif dan sensitiviti. Walaupun beberapa faktor yang dibincangkan semasa proses kemerdekaan juga wujud dalam proses membuat Rukun Negara, seperti fahaman komunis dan sensitiviti, tetapi sejarah Perlembagaan berkisar tentang isu yang lebih besar, iaitu kemerdekaan dan sifat kedaulatan negara. Bagi mewujudkan Rukun Negara ia berkisar kepada perpaduan rakyat.

Seperti yang dinyatakan di atas, Rukun Negara diisytiharkan oleh Yang di-Pertuan Agong pada 31 Ogos 1970 setelah peristiwa 13 Mei 1969. Pengisytiharan Rukun Negara dimulakan dengan lafaz nama Allah; Menegaskan kedaulatan Malaysia; Mengambil perhatian kepelbagaian kaum, budaya dan tradisi; Menyatakan cita-cita mencapai perpaduan yang lebih besar; Berhasrat membentuk kebijakan awam dan keadilan sosial. Seterusnya Rukun Negara menjelaskan hasrat mengekalkan cara hidup demokratik bagi mencipta masyarakat adil dan perkongsian harta dengan agihan yang saksama, bersikap liberal terhadap kepelbagaian budaya dan membentuk masyarakat progresif dalam penggunaan sains dan teknologi. Cita-cita dan hasrat negara bersandar kepada lima prinsip: Kepercayaan kepada Tuhan; Kesetiaan

¹⁹ Lihat Anne Twomey, *Constitutional Recognition of Indigenous Australians in a Preamble*, Constitutional Reform Unit Sydney Law School Report No 2, 2011

²⁰ *Ibid.* Lihat juga Anne Winckel "Recognising Indigenous Peoples in the Preamble: Implications, Issues and Interpretation" (updated by Kristyn Glanville) 2011 - <http://www.austlii.edu.au/au/journals/ILB/2011/36.pdf>

kepada Raja dan Negara, Keluhuran Pertembagaan, Kedaulatan undang undang, dan Kesopanan dan kesusilaan

Secara umumnya pengisian Perlembagaan dan Rukun Negara tidak banyak berbeza. Rukun Negara boleh dikatakan sebagai ringkasan prinsip atau roh kepada peruntukan yang telah berakar (embedded) dalam Perlembagaan. Seperti disebut di atas, selepas peristiwa 13 Mei itu beberapa peruntukan Perlembagaan telah dipinda berkaitan perkara-perkara sensitif, termasuklah Perkara 10(4), 159(S) dan 63(4). Pindaan juga telah dibuat kepada Akta Hasutan.

Namun, persamaan tersebut tidak semestinya membolehkan Rukun Negara sekaligus dengan mudah dijadikan mukadimah Perlembagaan. Rukun Negara tidak diniatkan sebagai sebahagian Perlembagaan, dan apa yang dilakukan ialah pindaan Perlembagaan dibuat bagi merealisasikan penghayatan kepada Rukun Negara.

Saya berhati-hati tentang cadangan memasukkan Rukun Negara sebagai mukadimah Perlembagaan kerana faktor sejarah, bahasa serta istilah, dan sifat mukadimah, sama ada sebagai ideal, tafsiran atau substantif. Walaupun ada sedikit persamaan, antara keduanya, tetapi perbezaannya juga ketara.

Sejauh manakah kemurnian idea perpaduan yang ada dalam Rukun Negara akan berfungsi sebagai mukadimah Perlembagaan? Perkara ini perlu diperjelaskan kerana perkembangan semasa di dunia semakin menampakkan keterikatan teks Perlembagaan kepada mukadimah, terutamanya mukadimah yang berbentuk substantif.

Pengalaman Perancis menunjukkan bahawa hak-hak yang tidak disebut dalam Perlembagaan boleh dimasukkan melalui mukadimahnya. Perkara sama tidak berlaku di India, tetapi pengalaman India juga perlu dijadikan tauladan. Trend yang semakin meningkat di India ialah mukadimah diterima sebagai sebahagian daripada substantif Perlembagaan. Istilah 'social justice' di dalam mukadimah Perlembagaan India, sebagai contoh, telah diterima melalui keputusan mahkamah sebagai sebahagian daripada hak yang dijamin oleh Perlembagaan.²¹

Kita tidak boleh pandang sebelah mata tentang perkembangan ini. Sebagai contoh, nilai keadilan sosial atau *social justice* juga ada dalam Rukun Negara, tetapi tiada secara harfiah disebut dalam Perlembagaan. Perlu juga diperhati perkembangan di negara luar. Di India contohnya. Ini kerana keputusan mahkamah India sering dirujuk oleh mahkamah tempatan dalam banyak keadaan kerana banyak sebab. Walaupun keputusan dari negara luar tidak mengikat mahkamah negara kita, namun kita perlu berhati-hati kerana mahkamah kita juga tidak dihalang sekiranya bersetuju dan mahu menerima keputusan dari luar negara.

Antara perkara lain yang saya kawatir akan menjadi perbahasan dan juga punca perpecahan nanti ialah perbezaan istilah dan prinsip dalam Rukun Negara itu sendiri atau perbahasan tentang peruntukan Perlembagaan serta keputusan mahkamah. Frasa "democratic way of life" sebagai contoh. Adakah frasa ini akan mempersoalkan prinsip kepercayaan kepada Tuhan atau adakah ia akan memberi kesan ke atas perundangan Islam yang mempunyai pelbagai pengecualian kepada amalan demokrasi, sedangkan teks Perlembagaan dan keputusan

²¹ Lihat Liav Orgad, "The Preamble in Constitutional Interpretation" Oxford University Press and New York University School of Law, 2010

Mahkamah Persekutuan dalam beberapa kes mengiktiraf kedudukan perundangan Islam. Selain itu, perkataan demokrasi tidak ada dalam Perlembagaan. Maka, sejauh manakah maksud atau perincian demokrasi yang dimaksudkan oleh bait-bait Rukun Negara tersebut.

Secara perundangannya, tidak salah untuk memasukkan mukadimah ke dalam Perlembagaan walaupun Perlembagaan telah berusia lebih 60 tahun. Ia boleh dilakukan dengan cara meminda Perlembagaan bagi menambah mukadimah yang dimaksudkan. Tidak salah juga Rukun Negara kekal sebagai Rukun Negara setelah usianya mencapai 50 tahun, tiada siapa yang mempersoalkan kepentingannya, walaupun keberkesanan atau pematuhan kepada Rukun Negara sering menjadi tanda tanya.

Mukadimah Perlembagaan bukanlah suatu yang mendesak pada ketika ini, tetap yang lebih mendesak ialah perpaduan dan semangat patriotisme dalam kalangan warga Malaysia. Perpaduan dan semangat patriotisme perlu diperkasa melalui tindakan yang lebih proaktif dan efektif oleh semua pihak. Bukan semata-mata pendidikan murid dan pelajar, tetapi juga penjawat awam dan orang awam. Bukan semata-mata tanggungjawab kerajaan, tetapi setiap orang.

Rukun Negara boleh diperkasa dengan menambahbaik peruntukan dan penguatkuasaan undang-undang jenayah. Pindaan telah dibuat kepada Kanun Keseksaan yang melibatkan kesalahan berkaitan demokrasi. Jika perlu, Kanun Keseksaan boleh dipinda dengan memasukkan kesalahan berkaitan raja berperlembagaan pula.

Penutup

Sebagai satu Proklamasi Diraja, Rukun Negara perlu diangkat sebagai agenda penting dalam setiap titah Duli-Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja, terutamanya ketika urusan penting negara, seperti titah sempena sambutan hari kemerdekaan atau seumpamanya. Adalah didapati mahkamah mengiktiraf kedudukan penting Rukun Negara dalam pembentukan polisi negara. Pada pengamatan saya penilaian lebih mendalam ke atas Rukun Negara perlu dibuat sebelum menjadikannya sebagai mukadimah Perlembagaan Persekutuan dengan mengambil kira faktor sejarah dan implikasi undang-undang.