

ASINGKAN JAWATAN PEGUAM NEGARA DAN PENDAKWA RAYA
LANTIK PENDAKWA RAYA DARI KALANGAN PEGAWAI PKP

Oleh

Tun Abdul Hamid Mohamad

Perkara 145(1) Perlembagaan Persekutuan 1957 Semenanjung Tanah Melayu memperuntukkan:

"145. (1) Yang di-Pertuan Agong hendaklah, selepas berunding dengan Suruhanjaya Perkhidmatan Kehakiman dan Perundangan, melantik daripada kalangan anggota Perkhidmatan Kehakiman dan Perundangan seorang Peguam Negara, yang hendaklah seorang yang berkelayakan menjadi hakim Mahkamah Persekutuan.

Peruntukan itu dipinda dan berkuatkuasa mulai 16 September 1963 (penubuhan Malaysia) seperti yang ada sekarang:

"145. (1) Yang di-Pertuan Agong hendaklah, atas nasihat Perdana Menteri, melantik seorang yang layak menjadi hakim Mahkamah Persekutuan sebagai Peguam Negara bagi Persekutuan."

Perhatikan mengikut peruntukan yang lebih awal itu, YDPA dikehendaki:

1. berunding dengan Suruhanjaya Perkhidmatan Kehakiman dan Perundangan; dan
2. melantik seorang Peguam Negara daripada kalangan anggota Perkhidmatan Kehakiman dan Perundangan (PKP).

Sebaliknya, peruntukan yang ada sekarang memberi kuasa sepenuhnya kepada Perdana Menteri untuk memilih orang yang disukainya untuk menjadi Peguam Negara. Orang itu termasuklah seorang peguam awasta. Tambahan pula YDPA dikehendaki bertindak atas nasihat yang bererti mestilah mengikutinya. Itulah yang terjadi dengan pelantikan Tan Sri Tommy Thomas sebagai Peguam Negara.

Perkara 145(5) memperuntukkan:

"Peguam Negara hendaklah memegang jawatan selama diperkenankan oleh Yang di-Pertuan Agong".

Ertinya, apabila YDPA sudah tidak berkenan seorang Peguam Negara memegang jawatan itu, jawatan itu bolehlah dilucutkan daripadanya. Alasan dan hak untuk didengar (keadilan semula jadi) [*right to be heard (natural justice)*] tidak perlu diberi kepadanya. Ertinya Pegawai Am Rendah mempunyai lebih banyak hak di sisi undang-undang daripada seorang Peguam Negara. Itulah yang terjadi kepada Tan Sri Abdul Gani Patail. Suatu pagi, apabila beliau sampai ke pejabatnya, anggota Polis Bahagian Khas menghalang masuk ke pejabatnya.

Kita tidak tahu apakah alasan yang diberi oleh Perdana Menteri (Dato' Seri Najib) kepada YDPA dan atas alasan apakah Baginda hilang perkenan terhadap Tan Sri Abdul Gani Patail dan sama ada Baginda beranggapan bahawa ia adalah seperti pelantikan di mana ayat dalam klausa berkenaan dengan jelas menyatakan bahawa Baginda “...hendaklah, atas nasihat Perdana Menteri...”

Perhatikan perkataan “...atas nasihat Perdana Menteri...” tidak terdapat dalam klausa (5). Saya menghujahkan bahawa kesan mestilah diberi kepada perbezaan dalam gubalan itu. Kedua-duanya tidak boleh diberi kesan yang sama, iaitu YDPA hendaklah bertindak atas nasihat. Untuk hilang perkenan mesti ada sebab yang munasabah dan orang itu diberi hak untuk didengar. Apakah peranan semakan kehakiman (*judicial review*) dalam kes ini?

Satu lagi peruntukan yang perlu diberi perhatian ialah klausa (3) yang memperuntukkan:

“(3) Peguam Negara hendaklah mempunyai kuasa yang boleh dijalankan menurut budi bicaranya untuk memulakan, menjalankan atau memberhentikan apa-apa prosiding bagi sesuatu kesalahan, selain prosiding di hadapan mahkamah Syariah, mahkamah anak negeri atau mahkamah tentera.”

Itu kuasa pendakwaan yang dimiliki oleh Pendakwa Raya yang diberikan kepada Peguam Negara.

Seksyen 376 Kanun Tatacara Jenayah pula memperuntukkan:

“376. (1) Peguam Negara hendaklah menjadi Pendakwa Raya dan hendaklah mempunyai kawalan dan arahan semua pendakwaan jenayah dan prosiding di bawah Kanun ini”ⁱ (Terjemahan saya)

Kesan daripada dua peruntukan ini ialah kuasa Peguam Negara dan Pendakwa Raya diletak pada orang yang sama.

Perhatikan perkataan “...menurut budi bicaranya...”. Budi bicara bukanlah sesuka hati atau kerana diminta, disuruh, diarah atau diperintah oleh sesiapa juga. Budi bicara mestilah atas alasan yang munasabah dan berdasarkan fakta kes dan undang-undang berkenaan.

Saya mula bekerja sebagai seorang pegawai PKP pada tahun 1969. Pada masa itu, Tan Sri Abdul Kadir Yusuf adalah Peguam Negara. Beliau adalah suami kepada Tan Sri Fatimah Hashim, Ketua Kaum Ibu UMNO, seorang Menteri. Peguamcara Negara adalah Tun Salleh Abas. Tan Sri Kadir Yusuf menyerahkan tugas pendakwaan kepada Tun Salleh Abas. Kes paling besar pada masa itu ialah kes Dato' Harun Idris dan pendakwaan dijalankan oleh Tun Salleh Abas bersama-sama Tan Sri Abu Talib Othman, satu gandingan pendakwa terbaik yang saya pernah lihat.

Seorang pegawai kanan di Jabatan Peguam Negara yang kemudiannya menjadi Hakim Mahkamah Agung pernah menceritakan kepada beliau pernah mendengar Tan Sri

Abdul Kadir Yusuf berkata "Leh (Tun Salleh Abas) tu yang berkeras nak *charge* Dato' Harun." Itu menunjukkan bagaimana berpengaruhnya Peguamcara Negara pada masa itu. Perdana Menteri pada masa itu adalah Tun Hussein Onn, seorang peguam terlatih di England dan bekas anggota tentera yang berdisiplin. Kita tidak pernah dengar cerita beliau campur tangan dalam hal pendakwaan atau nampak seperti berbuat demikian dalam mana-mana kes.

Demikian juga dengan dua orang Perdana Menteri sebelum itu, Tunku Abdul Rahman Putra dan Tun Abdul Razak, yang juga peguam terlatih di England. Kita juga tidak pernah dengar cerita mereka campur tangan dalam hal pendakwaan atau nampak seperti berbuat demikian dalam mana-mana kes.

Sehingga pelantikan Tan Sri Abdul Gani Patail, semua Peguam Negara dilantik di kalangan pegawai PKP dan bolehlah dikatakan mengikut kekananan. Pelantikan Tan Sri Mohtar Abdullah dan Tan Sri Abdul Gani Patail, walaupun mereka bukanlah paling kanan dalam perkhidmatan PKP, telah boleh dibaca kerana mereka adalah pegawai pendakwa paling kanan yang diperlukan untuk meneruskan tugas pendakwaan pada masa itu.

Maka, hingga pelantikan Tan Sri Abdul Gani Patail, tidaklah nampak "pilihan politik" yang ketara. Ia bermula dengan pelantikan Tan Sri Apandi oleh Dato Sri Najib. Tan Sri Apandi dilantik menggantikan Tan Sri Abdul Gani Patail yang disingkir oleh Dato' Seri Najib kerana dikatakan bersedia untuk menangkapnya atas kesalahan berkaitan dengan 1MDB. Dato' Seri Najib bertindak lebih awal dengan meminta YDPA menamatkan perkhidmatan Tan Sri Abdul Gani Patail sebagai Peguam Negara dan Baginda berkenan.

Dato' Seri Najib melantik Tan Sri Apandi untuk menyelamatkannya dan Tan Sri Apandi dengan segera melakukannya dengan mengisytiharkan tiada keterangan untuk mendakwa Dato' Seri Najib dalam kes 1MDB. Tidak pula diberitahu mengapa dan fakta-faktanya.

Perlu diingati bahawa Tan Sri Apandi mula-mula berkhidmat dalam PKP untuk beberapa tahun, kemudian meletak jawatan dan menjadi seorang peguam swasta, bertanding untuk kerusi Parlimen P18 Pengkalan Chepa pada PRU 1990 atas tiket Barisan Nasional dan kalah. Selepas itu beliau dilantik menjadi Hakim Mahkamah Tinggi.

Semasa saya menjadi ahli Suruhanjaya Pelantikan Kehakiman selepas saya bersara, pada masa itu Dato' Seri Najib menjadi Perdana Menteri, kami pernah diberitahu Jabatan Perdana Menteri ada bertanya mengapa Tan Sri Apandi tidak dinaikkan pangkat. Jika betullah cerita itu, ertinya hubungan politiknya masih kuat. Oleh itu, tidak hairanlah jika selepas menyingkirkan Tan Sri Abdul Gani Patail, Tan Sri Apandi dilantik menggantinya. Itu adalah pelantikan politik yang pertama.

Apa yang dilakukan Dato' Seri Najib itu disambung oleh Tun Dr. Mahathir yang menjatuhkan dan menggantikannya.

Selain daripada Ketua Hakim Negara, Tun Md Raus Sharif dan Hakim Besar (Malaya), Tan Sri Zulkefli Makinuddin, orang yang hendak digantikannya adalah Tan Sri Apandi kerana, pertama, beliau orang kuat Dato' Seri Najib dan kedua DAP mahukan calonnya.

Maka dilantiklah Tan Sri Tommy Thomas. Beliau adalah seorang peguam swasta. Beliau, pada masa itu, adalah peguam Lim Guan Eng, Setiausaha Agung DAP dan Menteri Kewangan Kerajaan Pakatan Harapan dalam kes penyalahgunaan kuasa yang masih berjalan.

Dalam tempoh tiga bulan beliau memberhentikan pendakwaan terhadap Lim Guan Eng.ⁱⁱ Walaupun Timbalan Pendakwa Raya hanya memohon untuk dilepas tanpa dibebaskan, menurut duluan oleh Makamah yang lebih tinggi, Mahkamah Tinggi melepas dan membebaskan Lim Guan Eng. Peguam Negara tidak pula merayu terhadap keputusan itu. Adakah ia telah dirancang?

Ini diikuti dengan pemberhentian pendakwaan terhadap tertuduh-tertuduh dalam kes kematian Muhammad Adib Mohd Kassim pegawai Jabatan Bomba dan Penyelamat di Kuil Sri Maha Mariamman, (kesemuanya berketurunan India), dan pertuduhan berkaitan dengan apa yang dikatakan sebagai sokongan terhadap LTTE Sri Lanka (kesemuanya berketurunan India).

Saya percaya tindakan beliau bukan sahaja menyebabkan kemarahan orang Melayu terhadapnya, malah ia adalah antara sebab yang membawa kepada kejatuhan Kerajaan Pakatan Harapan.

Pelantikan Tan Sri Idrus Harun membawa harapan. Beliau telah berkhidmat sebagai Pegawai Kehakiman dan Perundangan, Peguamcara Negara yang paling lama, Hakim Mahkamah Tinggi, Hakim Mahkamah Rayuan dan Hakim Mahkamah Persekutuan. Beliau bukanlah lantikan politik.

Kita merasa lega dua orang Perdana Menteri kerajaan Perikatan Nasional, Tan Sri Muhyiddin Yassin dan Dato' Seri Ismail Sabri, tidak nampak seperti campur tangan dalam pendakwaan. Peguam Negara juga tidak nampak seperti berbuat sesuatu keputusan atas arahan mereka. Kita merasa Tan Sri Idrus telah mengembalikan kebebasan dan integriti kepada institusi itu.

Walaupun Kerajaan dan Perdana Menteri bertukar, sehingga akhir bulan Ogos 2023, kita masih merasa lega dengan Tan Sri Idrus sebagai Peguam Negara. Tiba hari Isnin 4 September 2023. Pada hari itu beliau memaklumkan mahkamah bahawa beliau tidak akan meneruskan pendakwaan terhadap Dato' Seri Zahid Hamidi mengenai 47 pertuduhan terhadapnya setelah 99 saksi pendakwaan memberi keterangan, **setelah mahkamah mendapati terdapat kes prima facie dan memerintahkannya membela diri terhadap semua pertuduhan itu** dan 15 orang saksi tertuduh memberi keterangan.

Saya dapati alasan-alasan yang diberi oleh Timbalan Pendakwa Raya, Datuk Mohd Dusuki Mokhtar yang hadir bagi pihaknya di mahkamah langsung tidak meyakinkan. Alasan pendakwaan terpilih dan pendakwaan politik bukanlah alasan yang boleh diterima untuk tidak meneruskan pendakwaan.

Katakanlah memang terdapat unsur-unsur itu pun, ia bukanlah satu pembelaan bagi pertuduhan jenayah. Ujiannya ialah, di akhir kes pendakwaan, adakah terdapat keterangan yang boleh dipercayai untuk membuktikan kes *prima facie* terhadap tertuduh dan di akhir kes pembelaan, sama ada terdapat keterangan yang boleh

dipercayai bagi membuktikan pertuduhan itu mengatasi keraguan yang munasabah. Itu ujiannya. Lainnya tidak berkenaan.

Dalam kes ini, katakanlah Tan Sri Tommy Thomas, Peguam Negara semasa pemerintahan Kerajaan Pakatan Harapan, telah bersekongkol dengan Perdana Menteri Kerajaan Pakatan Harapan, Tun Dr Mahathir, untuk mendakwa Dato' Seri Zahid atas motif politik sekalipun, pendakwa telah berjaya mengemukakan keterangan yang meyakinkan Hakim perbicaraan bahawa terdapat kes *prima facie* terhadapnya. Tugas utama pendakwa telah selesai. Bukanlah tugas pendakwa untuk mencari keterangan untuk membela tertuduh. Itu tugas tertuduh.

Alasan pendakwaan terpilih dan pendakwaan politik bukanlah dakwaan baharu. Ia dikemukakan semenjak Dato' Seri Zahid mula dituduh lagi. Mengapa menunggu hingga dua hari sebelum tamat perkhidmatannya untuk memberhentikan pendakwaan?

Mengikut kenyataan Timbalan Pendakwa Raya semasa membuat permohonan itu, Dato' Seri Zahid telah mengemukakan dua surat representasi kepada Jabatan Peguam Negara, masing-masing pada Disember 2022 dan Januari 2023. Mengapa menunggu sembilan bulan sebelum memutuskan ada isu penting dan keterangan baru dikemukakan dan membuat keputusan penyiasatan perlu dilakukan? Takut membuat siasatan terburu-buru?

Mengikut kenyataan Timbalan Pendakwa Raya itu lagi, lanjutan daripada representasi itu, pihak SPRM pada Januari 2023, memaklumkan kepada Jabatan Peguam Negara bahawa adalah penting untuk siasatan lanjut lebih terperinci, mendalam dan menyeluruh dibuat, Itu lapan bulan dahulu. Mengapa tunggu hingga sekarang untuk membuat keputusan? Adakah SPRM dirunding selepas itu dan sebelum mengambil tindakan ini?

Alasan yang diberikan oleh Tan Sri Idrus kepada Perdana Menteri bahawa Tan Sri Idrus tidak bersetuju menanggung kes itu, beliau hendak menyelesaikan tugasnya dan tidak mahu meninggalkannya kepada penggantinya adalah tidak logik. Dengan memohon tertuduh dilepas tanpa dibebaskan, beliau sebenarnya meninggalkan kes itu kepada penggantinya.

Kes itu masih ada di mahkamah. Setiap hari orang akan menunggu untuk mengetahui bila siasatan akan selesai, apa hasilnya, apa keputusan Peguam Negara baharu mengenainya, dan bila beliau akan meneruskan pendakwaan atau memohon kepada mahkamah supaya tertuduh dibebaskan. Beliau akan merasa tertekan sehingga beliau dapat membuat keputusan itu. Dua hari selepas beliau mengambil alih jawatan itu pun, beliau sudah terpaksa mengeluarkan kenyataan menjawab kenyataan Majlis Peguam dan mempertahankan tindakan Tan Sri Idrus itu. Yang menyedihkan semua orang menyangka beliau akan memohon supaya Dato' Seri Zahid dibebaskan, juga satu keputusan politik.

Mengenai alasan yang diberi oleh Tan Sri Idrus bahawa tindakan itu diambil untuk menjaga nama baik Jabatan Peguam Negara yang telah tercemar kerana tuduhan Dato' Seri Zahid itu, biar apa pun motif Peguam Negara yang terdahulu, mahkamah telah memutuskan terdapat kes *prima facie* terhadap tertuduh. Ertinya, ada keterangan untuk membuktikan pertuduhan itu. Biarlah kes itu berjalan hingga ke akhirnya. Mengapa

hendak melepaskannya dan, selepas itu, besar kemungkinan, memohon untuk membebaskannya? Itu mengganggu perjalanan mahkamah. Ertinya, sebelum perbicaraan selesai dan mahkamah membuat keputusannya, pendakwa terlebih dahulu membebaskan tertuduh, sekali gus mengelak sabitan. Itukah yang dikehendaki?

Jika alasan Tan Sri Idrus itu benar sekalipun dan beliau jujur hendak membersihkan nama baik Jabatan Peguam Negara, mengapa tunggu hingga dua hari sebelum berakhir perkhidmatannya baru hendak menyiasat?

Saya tidak nampak mengapa penubuhan Suruhanjaya Siasatan Diraja menyebabkan perbicaraan kes ini patut dihentikan. Mahkamah membuat keputusan berdasarkan keterangan yang dikemukakan di hadapannya. Suruhanjaya itu membuat keputusan berdasarkan keterangan yang dikemukakan kepadanya. Syarat penerimaan keterangan di mahkamah adalah lebih ketat daripada penyiasatan Suruhanjaya itu.

Kenyataan tertuduh bahawa penyiasatan terhadapnya dibuat secara terburu-buru langsung tidak masuk akal. Apa yang dikatakan terburu-buru? Berapa hari, berapa minggu atau berapa bulan? Jika benar sekalipun, ia tidak boleh menjadi alasan untuk tidak meneruskan pendakwaan.

Sekarang Dato' Ahmad Terrirudin Mohd Salleh telah dilantik mengambil alih jawatan itu. Beliau adalah seorang pegawai PKP yang kanan. Pelantikannya tidaklah nampak seperti lantikan politik. Kita cuma boleh menanti dan melihat prestasinya. Ujian pertama beliau ialah keputusannya mengenai kes ini.

Meneliti kenyataan Perdana Menteri dalam isu ini, saya lebih mempercayai beliau, termasuk bahawa beliau tidak campur tangan mengenainya.

Tetapi, di Malaysia ini, di mana segala-galanya dikaitkan dengan politik, orang ramai sukar mempercayainya. Lebih-lebih lagi, dalam satu dekad di kebelakangan ini, apabila kita telah sampai kepada satu tahap di mana orang politik berlagak seperti mereka kebal dari undang-undang. Apabila mereka berada dalam kerajaan, mereka tidak boleh dituduh. Apabila mereka menjadi pembangkang dan dituduh, dikatakan itu pendakwaan politik dan terpilih. Perdana Menteri pun, jika beliau bercakap benar sekalipun sudah sukar dipercayai lagi. Orang ramai juga mendapati sukar untuk mempercayai Peguam Negara jika beliau bercakap benar sekalipun bahawa beliau tidak menerima tekanan politik dalam membuat sesuatu keputusan.

Keadaan ini perlu cuba dibetulan. Apakah penyelesaiannya?

Daripada perbincangan ini, dapat diperhatikan bahawa masalah ini terbit daripada kedudukan Peguam Negara sebagai Pendakwa Raya. Ia tidak langsung melibatkan kedudukannya sebagai penasihat kerajaan. **Oleh itu cadangan untuk mengasingkan kedua-dua jawatan itu adalah baik.** Jawatan Peguam Negara dan tugas-tugasnya bolehlah dikekalkan. Tugas-tugas Pendakwa Raya diberi kepada Pendakwa Raya, orang lain. Semua peruntukan Perlembagaan mengenai Peguam Negara, melainkan peruntukan yang memberinya kuasa Pendakwa Raya, bolehlah dikekalkan.

Peruntukan Perlembagaan mengenai pelantikan dan penamatan perkhidmatan Peguam Negara bolehlah dikekalkan. Biarlah Perdana Menteri memilih orang yang

menurut cakupnya menjadi Peguam Negara. Itu tidak salah melainkan mengenai undang-undang. Bagaimana pun, keputusan dasar adalah prerogatif kerajaan. Tugas Peguam Negara hanya menasihatkan supaya ia sah mengikut undang-undang. Dalam membuat undang-undang juga keputusan dasar dibuat oleh kerajaan. Tugas Peguam Negara adalah menggubalnya.

Tidak salahnya melantik Peguam Negara itu dari kalangan peguam swasta dan ahli parti memerintah kerana dasar yang akan dilaksanakan, termasuk melalui perundangan, ditetapkan oleh parti yang memerintah.

Mengenai Pendakwa Raya pula, dia hendaklah dilantik oleh YDPA dari kalangan anggota PKP setelah Baginda berunding dengan Suruhanjaya PKP. Perdana Menteri tidak terlibat langsung. Klausula (3) Perkara 145 (*“...memegang jawatan selama diperkenankan oleh Yang di-Pertuan Agong”*) bolehlah dikekalkan tetapi pelucutan jawatannya hendaklah selepas Baginda berunding dengan Suruhanjaya berkenaan..

Dengan cara ini, Perdana Menteri bolehlah memilih orangnya, seperti John F Kennedy memilih adiknya Robert F Kennedy menjadi Peguam Negeranya. Tetapi Perdana Menteri tidak boleh campur tangan dalam pelantikan, pelucutan jawatan dan tugas Pendakwa Raya.

Itu setakat yang kita boleh lakukan melalui undang-undang. Tetapi sama ada ia akan menyelesaikan masalah berkenaan, terletak kepada orang-orang yang memegang jawatan-jawatan itu.

10 September 2023

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

ⁱ “376. (1) *The Attorney General shall be the Public Prosecutor and shall have the control and direction of all criminal prosecutions and proceedings under this Code.*”

ⁱⁱ Sila baca “First three months of Thomy Thomas as Attorney General (09 09 2018)