

GCPP: Ke arah Parlimen Berpusatkan Rakyat

“Parlimen ini adalah mahkota dan kemuncak Perlembagaan kita: Malah, ia adalah intipati.”

Tuanku Abdul Rahman ibni Almarhum Tuanku Muhammad, Yang di-Pertuan Agong Persekutuan Malaya (Hansard Dewan Ra’ayat, 12 September 1959)

Ringkasan eksekutif

Pada tahun 2011, Perdana Menteri Najib Razak mengisytiharkan menerusi perutusan Hari Malaysia beliau bahawa negara ini akan memiliki sebuah “demokrasi yang berfungsi dan inklusif.”

Bagaimanapun, tugas untuk membentuk sebuah Parlimen yang berfungsi dan inklusif adalah satu tugas yang berat. Terdapat banyak isu yang membimbangkan berkaitan Parlimen dan rakyat semakin hilang kepercayaan terhadap proses penggubalan undang-undang dan dasar. Pembaharuan Parlimen perlu dibuat untuk memulihkan keyakinan orang awam. Pembaharuan yang henda dibuat perlu memastikan bahawa fungsi legislatif akan dapat dijalankan secara berkesan, memberikan Ahli-ahli Parlimen ruang yang luas untuk berbahas dan membuat cadangan balas terhadap sebarang cadangan penggubalan undang-undang dan dasar awam, serta membenarkan orang awam untuk memberi maklum balas terhadap proses penggubalan undang-undang. Dengan itu, Gabungan Cadangan Penambahbaikan Parlimen (GCPP) mengemukakan kerangka kerja untuk mengukuhkan Dewan Rakyat. Kerangka kerja ini memberi tumpuan terhadap empat perkara:

1. Memperkenalkan semula Akta Perkhidmatan Parlimen
2. Jawatankuasa-jawatankuasa Parlimen
3. Penetapan agenda dalam Dewan Rakyat
4. Peruntukan untuk Kajian dan Pembangunan Kawasan

Selain itu, dilampirkan juga cadangan pembaharuan Dewan Negara yang kami percaya penting untuk mengukuhkan demokrasi Malaysia.

Gabungan Cadangan Penambahbaikan Parlimen (GCPP) terdiri daripada pertubuhan-pertubuhan berikut:

Akademi Belia

Gabungan Pilihanraya Bersih dan Adil (BERSIH 2.0)

ENGAGE

Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS)

Kajian Politik untuk Perubahan (KPRU)

Persatuan Promosi Hak Asasi Manusia (PROHAM)

Projek Beres

Sinar Project

Tindak Malaysian

Undi Malaysian

Cadangan ini disokong oleh Global Movement of Moderates dan Majlis Peguam.

Pertubuhan-pertubuhan berikut telah mengesahkan dan menyokong kertas cadangan ini:

1. Aliran
2. Amnesty International
3. Anak Muda Sarawak
4. Angkatan Warga Aman Malaysia
5. Association of Women Lawyers
6. Baramkini
 1. Borneo Heritage Foundation
 2. Centre for Independent Journalism (CIJ)
 3. Centre to Combat Corruption & Cronyism (C4)
 4. Coalition of Malaysian Indian NGOs
 5. Dapur Jalanan
 6. Gabungan Merdeka Rakyat
 7. Gabungan NGO Kelantan

8. Group of Concerned Citizens

9. HAKAM

10. Institut Rakyat
11. Institute for Development of Alternative Living (IDEAL)
12. Islamic Renaissance Front (IRF)
13. Jaringan Orang Asal SeMalaysia (JOAS)
14. Jingga 13 Malaysia
15. Johor People's Action Group (JPAG)
16. Johor Yellow Flame
17. Kelab Bangsar Utama
18. KL Selangor Chinese Assembly Hall – Civil Rights Committee
19. Lawyers for Liberty (LFL)
20. LLG Cultural Development Centre
21. Mahasiswa GANYANG
22. Malaysia Youth and Student Democratic Movement (DEMA)
23. Malaysian Animal-Assisted Therapy for the Disabled and Elderly Association (PETPOSITIVE)
24. Malaysian Indian Network Development Society (MINDS)
26. Mama Bersih
27. Movement for Change, Sarawak (MoCS)
28. National Oversight & Whistleblowers (NOW)
29. New Era College Alumni Association
30. OHMSI
31. Partners of Community Organisation (PACOS)
32. Perak Women for Women Society (PWW)
33. PERMAS
34. Persatuan Alumni PBTUSM KL and Selangor
35. Persatuan Kesedaran Komuniti Selangor (EMPOWER)
36. Persatuan Koo Seng KL and Selangor
37. Persatuan Mahasiswa Univesiti Malaya (PMUM)
38. Persatuan Rapat Malaysia, Kelab Belia Makkal Malaysia

39. Pro Mahasiswa Nasional
40. Pusat KOMAS
41. Rainbow Genders Society
42. Research for Social Advancement (REFSA)
43. Rumah Anak Teater (RAT)
44. Sabah Environmental Protection Association (SEPA)
45. Sabah Women's Action Resource Group (SAWO)
46. Sahabat Rakyat (???)
47. Sarawak Dayak Iban Association
48. Saya Anak Bangsa Malaysia (SABM)
49. School of Acting Justly, Loving Tenderly and Treading Humbly (SALT Malaysia)
50. SEED
51. Selangor and Kuala Lumpur Hokkien Association
52. Sembang-Sembang Forum
53. Sisters In Islam (SIS)
54. Solidariti Anak Muda Malaysia (SAMM)
55. Solidariti Mahasiswa Malaysia (SMM)
56. Suaram
57. Tenaganita
58. University Malaya Association of New Youth (UMANY)
59. Women's Aid Organisation (WAO)
60. Women's Centre for Change (WCC)
61. Writers' Alliance for Media Independence (WAMI)

Pengenalan semula Akta Perkhidmatan Parlimen

Apakah itu Akta Perkhidmatan Parlimen 1963?

Pada tahun 1963, Akta Perkhidmatan Parlimen (APP) menubuhkan sebuah “Perkhidmatan Parlimen” yang berasingan. Presiden Dewan Negara dan speaker Dewan Rakyat bersama-sama melantik anggota Perkhidmatan Parlimen. Calon dipilih dan dicadangkan oleh sebuah jawatankuasa pilihan. Jawatankuasa ini terdiri daripada pegawai daripada kedua-dua Dewan dan seorang wakil daripada Jabatan Perkhidmatan Awam. Menurut akta ini, bilangan kakitangan, pangkat dan gaji mereka ditentukan oleh sebuah jawatankuasa penasihat dan disahkan oleh Yang Di-Pertuan Agong.

Jawatankuasa Penasihat ini terdiri daripada speaker Dewan Rakyat, Presiden Dewan Negara, seorang senator, seorang Ahli Parlimen yang dicalonkan oleh Perdana Menteri, seorang Ahli Parlimen yang dicalonkan oleh speaker Dewan Rakyat bagi mewakili parti pembangkang, seorang pegawai perbendaharaan dan ketua pengarah Jabatan Perkhidmatan Awam atau wakilnya.

Keadaan semasa di Malaysia

APP dimansuhkan pada tahun 1992, tetapi beberapa kali tuntutan dikemukakan agar ia diperkenalkan semula. Pada Oktober 2003, Ahli-ahli Parlimen dari pihak Kerajaan dan Pembangkang telah meminta supaya APP diperkenalkan kembali.

Pada masa ini, kakitangan Parlimen terdiri daripada anggota perkhidmatan awam yang berada di bawah kawalan cabang eksekutif kerajaan. Pelantikan, pertukaran, gaji dan kenaikan pangkat mereka ditentukan menurut dasar perkhidmatan awam yang umum.

Selain itu, eksekutif juga menangani Akta Anggota Parlimen (Saraan) 1980 yang meneruskan semua Ahli Parlimen dan Senator menerima bayaran daripada perkhidmatan mereka.

Saranan GCPP

Ahli-ahli Parlimen semestinya memiliki kebebasan dan kuasa untuk menguruskan hal-hal parlimen agar mereka dapat menjalankan tugas mengawasi dan menyelia cabang eksekutif secara berkesan dan cekap. Kerja parlimen sepatutnya dikendalikan oleh Parlimen, bukan eksekutif. Parlimen tidak sepatutnya diletakkan di bawah mana-mana kementerian kerajaan. APP perlu dikembalikan sebagai langkah pertama menjadikan Parlimen mandiri daripada cabang eksekutif secara pentadbiran dan kewangan.

Jawatankuasa Tetap, Jawatankuasa Pilihan dan Jawatankuasa Bersama Parlimen

Jenis-jenis Jawatankuasa Parlimen

Jawatankuasa tetap adalah jawatankuasa yang diwujudkan sepanjang hayat setiap Parlimen dan biasanya dibentuk semula pada sesi Parlimen yang baru. Jawatankuasa ini memegang peranan berterusan. Dalam Peraturan Tetap Dewan Rakyat, jawatankuasa ini juga disebut sebagai Jawatankuasa Pilihan, tetapi agar lebih jelas, kertas ini akan menyebutnya sebagai Jawatankuasa Tetap.

Jawatankuasa pilihan dibentuk menurut keperluan, untuk suatu tujuan khusus, dan kerana itu hayatnya lebih terbatas dan biasanya ditetapkan dalam resolusi pelantikan. Setelah sesebuah jawatankuasa pilihan selesai menjalankan penyiasatan dan membentangkan laporan akhirnya, ia terubur. Pembentukan jawatankuasa pilihan dilihat sebagai satu langkah untuk memenuhi suatu keperluan khusus dan berkemungkinan berjangka pendek.

Jawatankuasa bersama dianggotai oleh ahli-ahli dari kedua-dua Dewan Parlimen dan melaporkan juga kepada kedua-dua Dewan, membolehkan Ahli-ahli Parlimen dan Senator bekerjasama.

Keadaan semasa di Malaysia

Pada masa ini, Malaysia mempunyai lima Jawatankuasa Tetap di Dewan Rakyat:

1. Jawatankuasa Pemilihan
2. Jawatankuasa Kira-kira Wang Negara
3. Jawatankuasa Peraturan Tetap
4. Jawatankuasa Dewan
5. Jawatankuasa Keistimewaan

Selain itu, terdapat empat Jawatankuasa Tetap di Dewan Negara:

1. Jawatankuasa Pemilihan
2. Jawatankuasa Dewan
4. Jawatankuasa Keistimewaan
5. Jawatankuasa Peraturan Tetap

Jawatankuasa dalam Dewan Rakyat digariskan dalam Peraturan Tetap 76 hingga 88A. Keanggotaan dalam jawatankuasa ini sedapat yang mungkin mesti menggambarkan keseimbangan antara pihak-pihak dalam Dewan. Semua anggota Dewan memilih anggota Jawatankuasa Pemilihan, manakala Jawatankuasa Pemilihan menentukan anggota jawatankuasa-jawatankuasa lain.

Jawatankuasa Pilihan Khas boleh dibentuk secara sementara dan sesi bersama antara kedua-dua Dewan Rakyat dan Dewan Negara boleh diadakan.

Selain Jawatankuasa Kira-kira Wang Negara (PAC), Jawatankuasa Tetap yang ada kini

hanya menangani urusan perjalanan dalaman Parlimen. Ini menyebabkan PAC terbeban dalam menjalankan tugas pengawasan ke atas cabang eksekutif. Tiada jawatankuasa ditugaskan untuk menyemak cadangan, rang undang-undang, usul atau petisyen sebelum penggubalan dibuat. Akibatnya, penggubalan dikemukakan oleh pihak eksekutif dan hanya dicop lulus oleh Parlimen setelah penelitian dibuat secara minimal dan beberapa pindaan dilakukan.

Pengawasan ke atas eksekutif juga sukar dibuat oleh Parlimen apabila Ahli-ahli Parlimen yang memegang jawatan dalam kerajaan turut menganggotai jawatankuasa. Sepatutnya jawatankuasa yang dibentuk bebas daripada eksekutif.

Kepentingan membentuk lebih banyak Jawatankuasa Tetap

1. Pada masa ini, beberapa perbahasan berlangsung sehingga lewat malam kerana rang undang-undang yang dibahaskan di peringkat dasar dan kementerian sebagai satu jawatankuasa penuh. Perbahasan mendalam boleh diadakan dalam beberapa jawatankuasa dengan masukan tambahan daripada para pemegang kepentingan.
2. Jawatankuasa akan memastikan rang undang-undang tidak dibatalkan setelah dibentangkan kepada Parlimen. Jika para pemegang kepentingan tidak bersetuju dengan aspek tertentu perundangan, perkara itu boleh ditonjolkan di peringkat jawatankuasa tanpa perlu dibahaskan dalam Dewan Rakyat. Baru-baru ini, perkara ini berlaku terhadap Rang Undang-undang Ahli-ahli Parlimen (Saraan) (Pindaan) 2014. Begitu juga dengan Rang Undang-undang Pentadbiran Agama Islam (Wilayah Persekutuan) 2013.
3. Pengawasan oleh orang ramai akan menghasilkan undang-undang lebih baik dan lebih peka terhadap keperluan masyarakat. Media akan mendapat gambaran penuh tentang sesuatu isu yang rumit jika mereka dibenarkan untuk menghadiri perbincangan.
4. Pengembangan jawatankuasa boleh dikaitkan dengan seruan Najib ke arah "People's-Centred ASEAN". Memandangkan Malaysia adalah Pengerusi ASEAN dan mempunyai kerusi dalam Majlis Keselamatan PBB kita seharusnya menjadi pemimpin antarabangsa. Malangnya, kita ketinggalan dalam soal ini. Indonesia mempunyai sebelas jawatankuasa dan Kemboja sepuluh. Malah, Majlis Keselamatan PBB menganjurkan perbincangan jawatankuasa tetap dan pilihan yang terbuka kepada umum. Di samping jawatan Presiden, Jawatankuasa Eksekutif dan Sekretariat, Perhimpunan Agung Perhimpunan Antara-Parlimen ASEAN telah membentuk jawatankuasa-jawatankuasa tetap, kumpulan perbincangan dan misi pengumpulan fakta. Jawatankuasa-jawatankuasa tetap yang telah dibentuk ialah jawatankuasa Hal-Ehwal Politik, Hal-Ehwal Ekonomi, Hak-Ehwal Sosial, Hal-Ehwal Pertubuhan, Perhubungan Bersama, Dialog dengan Negara Pemantau dan Ahli-ahli Parlimen Wanita AIPA atau WAIPA. Dilampirkan bersama kertas cadangan ini contoh bagi jawatankuasa-jawatankuasa di tiga parlimen Westminster yang lain: United Kingdom (Lampiran 1), Australia (Lampiran 2) dan Pakistan (Lampiran 3).
5. Peningkatan bilangan dan jangkauan Jawatankuasa akan membolehkan Parlimen

menangani urusan Parlimen yang semakin banyak dan pada masa yang sama memberikan peluang lebih besar kepada Ahli Parlimen untuk terlibat dalam semua aspek kerja Parlimen.

6. Pada tahun 2009, kerajaan telah menyatakan kemungkinan bahawa bilangan Jawatankuasa Parlimen akan ditingkatkan.

7. Pengawasan Parlimen ke atas cabang eksekutif semakin perlu untuk ditingkatkan. Jawatankuasa Parlimen adalah “kaedah penyeliaan paling sistematik ke atas eksekutif” menurut Inter-Parliamentary (IPU) Guide on Parliament and Democracy. Pada masa ini, Jawatankuasa Kira-kira Wang Negara terlalu dibebankan kerana ia ditugaskan untuk menyasiat semua urusan kerajaan. Walaupun diakui bahawa para penggubal undang-undang mempunyai kemampuan terbatas untuk menyelidiki secara penuh kerja eksekutif, IPU menyebut bahawa ia “memadai untuk kebertanggungjawaban, kerana jabatan terbabit menyedari bahawa jawatankuasa boleh menyasiat sebarang aspek secara teliti, walaupun secara amali jawatankuasa perlu memilih perkara yang perlu disiasatnya.”

8. Faedah tambahan daripada pembentukan lebih banyak jawatankuasa tetap ialah untuk menonjolkan betapa cabang eksekutif telah membengkak. Dengan sejumlah 35 anggota Jemaah Menteri, angka paling tinggi dalam sejarah Malaysia, pengawasan oleh parlimen semakin diperlukan. Kita harap pembaharuan yang dibuat akan turut menanggapi keperluan untuk membataskan jumlah Ahli Parlimen yang memegang jawatan dalam kerajaan menurut peratusan tertentu daripada jumlah kerusi di Dewan Rakyat untuk mencegah pihak eksekutif daripada 'membeli' sokongan daripada partinya sendiri atau daripada sekutunya dengan mengembangkan “undi bergaji”.

Risiko yang perlu disedari

Pengerusi-pengerusi Jawatankuasa berkemungkinan akan meraih pengaruh besar, tetapi kuasa mereka dikekang oleh hakikat bahawa mereka dicalonkan sebagai pengerusi oleh anggota-anggota jawatankuasa mereka sendiri. Lebih baik memiliki cabang perundangan yang diselia oleh Ahli-ahli Parlimen berpengalaman yang mengepalai Jawatankuasa-jawatankuasa Parlimen daripada mengambil risiko membiarkan undang-undang yang lemah digubal.

Di Amerika Syarikat, terjadi banyak “pork barreling” atau penyelewengan dana di peringkat Jawatankuasa. Dari sudut ini, Jawatankuasa boleh membuka satu lagi ruang politik wang. Bagaimanapun, melihat kepada sistem parlimen Malaysia, ikatan kepartian jauh lebih kuat berbanding dalam sistem di AS. Ahli-ahli Parlimen cenderung berusaha ke arah memenuhi kepentingan parti/ideologi berbanding kepentingan pengundi dalam sistem berparlimen.

Terdapat juga kemungkinan bahawa whip parti akan mengekang pengaruh Jawatankuasa ke atas penggubalan undang-undang. Memandangkan sesuatu undang-undang itu digubal oleh Jemaah Menteri, Ahli-ahli Parlimen kerajaan mungkin tidak mempunyai kebebasan untuk membuat pindaan ke atasnya. Bagaimanapun, salah satu peranan jawatankuasa

ialah untuk memperbaiki penggubalan undang-undang menerusi perundangan dengan para pemegang kepentingan. Hal ini baik untuk kerajaan kerana perundangan yang lebih bermutu dikemukakan. Seperti disebut Andrew Tyrie, Ahli Parlimen dari parti Conservative di UK, “Jawatankuasa bagus untuk kerajaan kerana kerajaan terpaksa menjelaskan tindakannya dan dengan cara itu mereka memperbaiki tindakan mereka. Jika tidak, mereka tidak bertanggungjawab kepada sesiapa... ketika itu kita mendapat kerajaan yang tidak bermutu, kerajaan yang selekeh.”

Cadangan GCPP

Keanggotaan

Jawatankuasa tetap boleh dibentuk bersesuaian dengan kementerian bagi mengawasi setiap kementerian dan mencerminkan komposisi Dewan. Pemegang jawatan kerajaan dari kalangan Ahli Dewan sepatutnya tidak dibenarkan menganggotai jawatankuasa bagi memastikan jawatankuasa dapat membuat pengawasan secara bebas. Jawatankuasa Urusan Dewan boleh menetapkan ukuran jawatankuasa dan membataskan jumlah jawatankuasa yang boleh dianggotai oleh seseorang Ahli Parlimen.

Ahli-ahli Parlimen perlu dipilih oleh Jawatankuasa Urusan Dewan berdasarkan pencalonan oleh whip parti. Ahli-ahli Parlimen bebas boleh berhubung dengan whip pembangkang berkenaan kedudukan bukan-kerajaan dan setiap seorang Ahli Parlimen mesti menganggotai sekurang-kurangnya satu Jawatankuasa. Semua Jawatankuasa dipengerusikan oleh parti yang memegang majoriti, dilantik oleh anggota-anggota jawatankuasa menerusi undi rahsia, kecuali Jawatankuasa Kira-kira Wang Negara. Seorang anggota Jawatankuasa kanan dari kalangan pembangkang juga perlu dilantik oleh ahli-ahli Jawatankuasa menerusi undi rahsia.

Seseorang Ahli Parlimen yang mempunyai kepentingan kewangan tertentu secara langsung dengan sesuatu perkara yang sedang disiasat oleh Jawatankuasa tidak boleh menganggotainya. Sekiranya hak seseorang anggota untuk menganggotai sesuatu Jawatankuasa dicabar, ia boleh melaporkan perkara itu kepada Dewan untuk diatasi.

Untuk memudahkan peralihan ke arah memanfaatkan sepenuhnya Jawatankuasa Tetap, GCPP mengakui bahawa jawatankuasa itu boleh dilaksanakan secara bertahap-tahap. Justeru itu, kami mencadangkan agar jawatankuasa terlebih dahulu dibentuk bagi mencerminkan kementerian-kementerian yang mempunyai belanjawan terbesar, seperti Pendidikan, Kewangan dan Dalam Negeri. Kementerian-kementerian lebih kecil boleh diletakkan di bawah jawatankuasa-jawatankuasa yang temanya hampir sama, misalnya Pendidikan dengan Belia dan Sukan.

Selari dengan Parlimen-parlimen Westminster yang lain, sesebuah jawatankuasa boleh menyiasat dan membuat laporan tentang sebarang perkara yang dikemukakan kepadanya oleh Dewan atau seseorang Menteri, termasuk sebarang cadangan pra-perundangan, rang undang-undang, usul, petisyen, undi atau perbelanjaan, hak-ehwal kewangan yang lain, laporan atau dokumen. Selain itu, kami menyeru ke arah sebuah penyusunan keinstitutionan yang baru yang akan membolehkan sesi pertimbangan belanjawan di peringkat

jawatankuasa diserahkan kepada jawatankuasa-jawatankuasa anggaran yang baru ditubuhkan.

Penelitian Perundangan

Setelah rang undang-undang dibaca buat kali kedua, ia diserahkan kepada jawatankuasa bersesuaian oleh Jawatankuasa Urusan Dewan (lihat halaman ?) atau Presiden Dewan Negara. Jika sesuatu rang undang-undang itu meliputi beberapa jawatankuasa, sebuah jawatankuasa sementara perlu dibentuk, dianggotai oleh ahli jawatankuasa-jawatankuasa terbabit. Jawatankuasa Urusan Dewan boleh menetapkan had masa terhadap jawatankuasa. Rang undang-undang diletakkan dalam kalendar jawatankuasa yang berkenaan. Rang undang-undang dalam Dewan Rakyat hanya boleh dilepaskan daripada jawatankuasa tanpa undian yang wajar dalam jawatankuasa menerusi petisyen pelepasan yang ditandatangani oleh majoriti Ahli Dewan Rakyat.

Langkah-langkah Jawatankuasa:

- Agensi-agensi kerajaan diminta memberi ulasan tentang merit sesuatu rang undang-undang
- Perbicaraan mungkin diadakan. Bagi isu-isu melibatkan kepentingan orang ramai, setelah dipersetujui Pengerusi serta pembangkang yang menjadi anggota jawatankuasa kanan, perbicaraan di seluruh negara wajib diadakan.
- Undian dibuat oleh jawatankuasa.
- Jawatankuasa mengadakan sesi “mark-up” untuk membaca-ulang dan membuat penambahan. Sekiranya banyak pindaan dibuat, jawatankuasa boleh mengarahkan supaya satu “rang baru” dikemukakan dengan memasukkan pindaan yang dicadangkan. Rang undang-undang baru ini kemudian diberi nombor baru dan dikemukakan kepada dewan, manakala rang yang lama diketepikan.
- Setelah sesuatu rang undang-undang dilaporkan, kakitangan jawatankuasa menyediakan satu laporan bertulis menjelaskan mengapa mereka memilih rang tersebut dan mengapa mereka mahu sesuatu pindaan itu dibuat. Ahli jawatankuasa yang membantah sesuatu rang undang-undang boleh mencatatkan bantahannya dalam laporan tersebut. Laporan itu kemudian dikembalikan kepada Dewan Rakyat dan dimasukkan dalam kalendar.

Semua perbicaraan Jawatankuasa perlu dibuka kepada orang awam, melainkan jika Pengerusi dan anggota pembangkang kanan merasakan sesi perlu dibuat secara tertutup, misalnya bagi isu berkaitan keselamatan negara. Perkara ini perlu kepada anjakan budaya di kalangan perkhidmatan awam. Berkhidmat kepada kerajaan bererti mereka perlu terbuka dan bertanggungjawab di depan orang ramai.

Jawatankuasa perlu dibekalkan dengan kakitangan yang mencukupi dan diberi masa yang cukup untuk menyelidiki sesuatu rang undang-undang secara mendalam. Jawatankuasa juga perlu diberi kebebasan yang cukup serta ruang waktu yang memadai. Pihak eksekutif tidak harus mengawal masa dengan menggunakan kuasanya untuk memendekkan tempoh perbicaraan jawatankuasa.

Penetapan Agenda dalam Dewan Rakyat

Apa itu Penetapan Agenda Cabang Perundangan?

Penetapan agenda ialah proses penentuan aturan sidang Parlimen dan peruntukan waktu untuk soalan dan perbahasan. Dalam Parlimen Westminster, proses ini biasanya diperincikan dalam Peraturan Tetap.

Keadaan semasa di Malaysia

Seperti diperincikan dalam Peraturan Tetap 15(1) dan 15(2), pada masa ini agenda sidang ditetapkan oleh Kerajaan dan diserahkan kepada Setiausaha. Aturan sidang tidak memberi waktu kepada perbahasan Rang Undang-undang Persendirian atau urusan bukan-Kerajaan. Aturan sidang yang tersenarai dalam Peraturan Tetap menyebabkan urusan orang awam, usul pengenalan Rang Undang-undang bukan-Kerajaan dan perkara-perkara lain dalam aturan sidang dibahaskan di penghujung. Melihat kepada kekangan waktu sidang Parlimen, perkara-perkara ini jarang sempat dibahaskan.

Selain itu, tiada peruntukan untuk mengemukakan soalan kepada Perdana Menteri kerana waktu hanya diperuntukkan untuk soalan kepada para menteri. Tiada Kabinet Bayangan yang diiktiraf secara rasmi di Parlimen untuk menyoal menteri-menteri yang berkaitan.

Contoh dari New Zealand

Di New Zealand, Jawatankuasa Urusan Parlimen bersidang dan dipengerusikan oleh Speaker Dewan. Parti-parti yang mempunyai sekurang-kurangnya enam Ahli Parlimen berhak menghantar wakil ke jawatankuasa ini. Selain itu, parti-parti yang mempunyai kurang daripada enam Ahli Parlimen dan menganggotai pakatan kerajaan berhak menghantar seorang wakil di kalangan mereka. Parti-parti lain yang mempunyai kurang daripada enam Ahli Parlimen dan Ahli-ahli Parlimen bebas juga mempunyai hak yang sama. Anggota Jawatankuasa Urusan Dewan biasanya dari kalangan whip parti. Keputusan Jawatankuasa Urusan Dewan perlu dibuat sebulat suara atau sekurang-kurangnya hampir sebulat suara, bererti Speaker berpuas hati bahawa pihak yang mewakili majoriti besar Ahli Parlimen memihak kepada sesuatu keputusan.

Jawatankuasa Urusan Dewan boleh menentukan bahawa:

- (a) Penyelarasan dibuat terhadap jumlah jam sesuatu hari persidangan
- (b) Aturan sidang yang akan dilaksanakan dalam Dewan
- (c) Bila sesuatu perkara dibincangkan dalam Dewan
- (d) Tempoh yang diperuntukkan untuk sesuatu perbahasan
- (e) Dua atau lebih daripada dua perkara boleh disatukan untuk tujuan perbahasan
- (f) Pembahagian masa untuk perbahasan sesuatu perkara diperuntukkan di kalangan parti-parti yang mempunyai wakil dalam Dewan
- (g) had masa untuk seseorang Ahli Dewan membahaskan sesuatu perkara
- (h) apa-apa perkara lain yang diserahkan kepada jawatankuasa menurut Peraturan Tetap.

Saranan GCPP

Parlimen seharusnya menjadi tempat untuk wakil-wakil rakyat Malaysia yang majmuk mengemukakan buah fikiran yang mereka percaya dapat memelihara kepentingan para pengundi di kawasan mereka. Kegiatan eksekutif sepatutnya boleh diselidiki dan dasar-dasar alternatif daripada Pembangkang sepatutnya dibenarkan untuk dikemukakan.

Bagi memastikan Parlimen menjadi sebuah badan yang dapat memenuhi peranan tersebut, GCPP mencadangkan perkara berikut:

1. Sebuah Jawatkuasa Urusan Dewan dibentuk, berasaskan model New Zealand. Bagaimanapun, dari segi keanggotaan, ruang tambahan perlu dibuka kepada backbenchers. Seorang backbencher daripada setiap parti (biasanya ketua Kelab Backbenchers) harus menganggotai jawatankuasa ini.
2. Pengiktirafan terhadap Kabinet Bayangan dengan peruntukan masa tertentu untuk mempersoalkan menteri berkaitan. Parti terbesar atau gabungan yang gagal membentuk kerajaan menjadi Pembangkang Rasmi dan mengemukakan Kabinet Bayangan. Ia juga perlu diberikan akses kepada maklumat kementerian bagi membolehkannya menjalankan kerja pengawasan dengan baik. Selain itu, parti-parti minoriti yang mempunyai sekurang-kurangnya lima wakil di Dewan Rakyat perlu diberikan pengiktirafan rasmi. Pengiktirafan rasmi ini seharusnya membolehkan Ketua, Timbalan Ketua dan Whip parti berkenaan mendapat elaun tambahan dan peruntukan masa untuk bercakap dalam sesi perbahasan. Urusan pentadbiran, misalnya kemudahan pejabat dan susunan tempat duduk dalam Dewan, selain peruntukan untuk penyelidikan dan belanjawan yang berkaitan, juga perlu ditangani. Pendanaan untuk parti-parti Pembangkang di kedua-dua Dewan Rakyat dan Dewan Negara akan menyumbang ke arah pembentukan barisan pembangkang yang berkesan di Parlimen. Pengawasan secara ketat oleh parti-parti bukan-kerajaan akan mengukuhkan dasar-dasar kerajaan sendiri. Konsep ini disebut sebagai "Chort Money" dan "Cranborne Money" di UK.
3. Peruntukan masa khusus untuk menyoal Perdana Menteri dan pengiktirafan terhadap peranan Ketua Pembangkang dalam Kabinet Bayangan untuk menyoal Perdana Menteri.
4. Untuk menjadikan semua sidang parlimen lebih dapat dicapai dan dapat dipertanggungjawabkan, RTM perlu mewujudkan saluran parlimen sepanjang 24 jam, tanpa suntingan dan tanpa ulasan.
5. Peratusan hari persidangan yang munasabah diperuntukkan kepada urusan Pembangkang.
6. Peraturan Tetap mesti dipinda bagi membolehkan Speaker dipilih hanya dari kalangan ahli Dewan Rakyat. Hanya Ahli Parlimen yang layak untuk jawatan Speaker. Ini bagi memastikan tahap kebertanggungjawaban yang baik bagi kerusi Speaker. Jika timbul keadaan di mana beza kerusi hanya satu, bagi mengelakkan 'hung Parliament', Speaker boleh memberi undi pemutus.

Meningkatkan peruntukan sumber di peringkat Parlimen bagi penyelidikan dan pembangunan kawasan

Keadaan semasa perkhidmatan penyelidikan bagi Ahli Parlimen dan Senator di Malaysian

Pada masa sekarang, Ahli Parlimen dan Senator mempunyai hanya sedikit masa untuk meneliti dokumen-dokumen penting seperti laporan Jawatankuasa Kira-kira Wang Negara, laporan tahunan badan berkanun dan laporan audit bagi setiap sesi Parlimen. Mereka juga tidak mempunyai sumber untuk menyelidiki parundangan secara mendalam.

Untuk menghasilkan proses perumusan keputusan yang berkesan, Ahli Parlimen dan Senator perlu dibekalkan dengan maklumat daripada penyelidikan yang terkini, tepat dan mendalam. Penyelidikan yang dibuat juga sepatutnya memenuhi keperluan khusus setiap seorang Ahli Parlimen dan Senator. Sebagai contoh, seorang Ahli Parlimen dari Sabah mungkin mempunyai keperluan penyelidikan yang berlainan untuk meneliti laporan Siasatan Suruhanjaya Diraja berkenaan Pendatang Asing di Sabah berbanding seorang Ahli Parlimen dari Kuala Lumpur.

Malaysia sejauh ini ketinggalan berbanding negara-negara lain di rantau ini dalam soal menyediakan kemudahan asasi kepada ahli-ahli politik negara. Sebagai contoh, di Indonesia, setiap Ahli Parlimen dibolehkan menggaji dua orang kakitangan yang dibayar oleh Parlimen: seorang pembantu peribadi dan seorang pembantu penyelidik. Di Taiwan, sokongan yang lebih besar diberikan kepada ahli-ahli parlimen negara itu. Setiap seorang ahli Legislative Yuan dibolehkan untuk mengambil antara 8 ke 14 orang pembantu berkontrak dan gaji mereka dibayar oleh dewan perundangan itu.

Selain itu, Parlimen diperuntukkan hanya RM89 juta setahun daripada belanjawan persekutuan, sedangkan Kementerian Pengangkutan menerima RM4.5 bilion. Peruntukan dana yang begitu kecil menimbulkan persoalan bagaimana Parlimen mampu menjadi sebuah cabang urus tadbir yang berkesan.

Jabatan Penyelidikan Parlimen sedang dirombak dan perubahan sedang dibuat terhadap modus operandi jabatan tersebut dan KPI-nya. Bagaimanapun, perubahan yang akan terhasil kemungkinan besar tidak memadai bagi meningkatkan mutu perbincangan dan penggubalan undang-undang di Parlimen. Sebahagian Ahli Parlimen tidak sedar bahawa Jabatan Penyelidikan tersedia untuk mereka, manakala mereka yang menyedarinya pula menyebut tentang mutu kerja kakitangan jabatan itu yang rendah atau keengganan mereka untuk bekerjasama dengan Ahli Parlimen Pembangkang. Para penyelidik jabatan itu sendiri merasa mereka tidak begitu berguna, memandangkan Ahli Parlimen lebih mengharapkan bantuan luar, termasuk para penyelidik dari Kelab Penyokong Kerajaan BN dan badan-badan pemikir Pakatan Rakyat.

Keadaan semasa berkenaan peruntukan untuk pembangunan kawasan bagi Ahli Parlimen di Malaysia

Ahli-ahli Parlimen setakat ini diberikan sekitar RM1 juta seorang untuk pembangunan kawasan masing-masing. Dana untuk Ahli Parlimen Pembangkang tidak diberikan secara

langsung kepada mereka dan biasanya disalurkan menerusi Jabatan Pembangunan Persekutuan yang berada di bawah Jabatan Perdana Menteri. Untuk Ahli Parlimen Kerajaan, peruntukan diberikan secara langsung kepada mereka. Ahli Parlimen Pembangkang kerap berdepan kesukaran untuk mendapatkan dana yang telah disalurkan kepada Jabatan Pembangunan Persekutuan di peringkat negeri. Dana ini biasanya digunakan oleh kedua-dua Ahli Parlimen Pembangkang dan juga Kerajaan untuk melayan pengundi mereka dan dalam beberapa kes digunakan dalam bentuk membeli undi. Ini adalah alasan mengapa kerajaan negeri dan persekutuan enggan memberikan dana kepada wakil rakyat dari parti lawan.

Saranan GCPP

Dana untuk penyelidik peribadi

Peruntukan sepatutnya diberikan kepada setiap seorang Ahli Parlimen dan Senator, di samping elaun peribadi atau gajinya, untuk membolehkan mereka mendapatkan pembantu penyelidikan bermutu tinggi. Proses pengambilan dan kelayakan penyelidik yang diambil seharusnya boleh disemak oleh orang ramai bagi mencegah nepotisme daripada menular. Setiap Ahli Parlimen perlu diperuntukkan dengan sejumlah dana tetap untuk menggaji kakitangan.

Jawatankuasa Parlimen boleh memantau pengambilan kakitangan dan kadar gaji para penyelidik secara terperinci. Selain itu, jawatankuasa ini perlu meninjau pembaharuan Jabatan Penyelidikan Parlimen bagi memastikan mutu kerja yang dihasilkan dan akses yang saksama kepada semua Ahli Parlimen. Salah satu ciri penting yang perlu ada pada jabatan ini ialah keupayaannya untuk membantu kerja-kerja Jawatankuasa Parlimen. Jabatan ini juga seharusnya memiliki beberapa cabang yang disusun berdasarkan pengkhususan dan ditugaskan membantu Jawatankuasa Parlimen menurut keperluan.

Bahan penyelidikan yang tersedia juga perlu dipertingkatkan. Sebagai contoh, rekod semua sidang Parlimen, termasuk soalan bertulis, perlu disimpan di samping Hansard. Jabatan ini juga perlu menerbitkan hasil penyelidikan ke atas isu-isu penting. Sebagai contoh, kertas penyelidikan tentang peristiwa antarabangsa atau perubahan iklim akan memberi manfaat kepada Ahli Parlimen dan membolehkan mereka mengikuti perkembangan terkini tentang isu terbabit. Akses kepada maklumat bagi para penyelidik jabatan ini juga perlu dijamin.

Dana pembangunan kawasan

Dana “pembangunan kawasan” perlu dimansuhkan dan diganti dengan dana untuk pejabat Ahli Parlimen dan dana pentadbiran. Berbanding dana pembangunan yang boleh disalahguna oleh ahli-ahli politik untuk menganjurkan majlis dan menjalankan kempen politik, dana pentadbiran ini boleh dipantau secara ketat bagi memastikan ia digunakan hanya untuk membiayai kos operasi pejabat Ahli Parlimen di kawasan masing-masing. Jika ada keperluan terhadap dana pembangunan, ia boleh disalurkan menerusi majlis kerajaan tempatan dan Ahli Parlimen serta ADUN boleh dilantik sebagai exco majlis.

Pembaharuan Dewan Negara

Fungsi Dewan Negara

Dewan Negara, atau Senat, adalah Dewan Tinggi Parlimen. Dewan Negara menyemak undang-undang yang telah diluluskan oleh Dewan Rendah (Dewan Rakyat).

Dewan Tinggi bagi negara-negara seperti AS dan Australia mempunyai kuasa agak besar. Di Australia, sebagai contoh, Dewan Tinggi negara itu boleh menyekat undang-undang yang dikemukakan oleh Dewan Rendah. Di Malaysia, Dewan Negara pada asalnya dibentuk untuk menyemak Dewan Rakyat dan mewakili kepentingan negeri-negeri. Para Senator bertanggungjawab meneliti dan membahaskan rang undang-undang yang telah digubal oleh Dewan Rakyat sebelum ia diluluskan sebagai akta.

Dalam soal rang undang-undang kewangan, jika Dewan Rakyat telah meluluskannya tetapi tidak diluluskan oleh Dewan Negara selepas tempoh sebulan rang berkenaan dikemukakan kepadanya, ia boleh dikemukakan kepada Yang di-Pertuan Agong untuk mendapatkan perkenan baginda. Bagi rang undang-undang bukan kewangan, jika Dewan Negara memilih untuk tidak meluluskannya dalam tempoh sebulan setelah ia dikemukakan, rang berkenaan boleh ditangguhkan selama setahun dan setelah itu Dewan Rakyat boleh meluluskan sekali lagi rang itu dan mengemukakannya kepada Dewan Negara untuk diluluskan. Kali kedua ini, jika Dewan Negara tidak meluluskannya dalam tempoh sebulan setelah dikemukakan, rang itu boleh dikemukakan kepada Yang di-Pertuan Agong untuk mendapatkan perkenan baginda.

Keadaan semasa Dewan Negara Malaysia

Dalam sistem perundangan dwi-dewan, dewan tinggi berperanan menyemak keputusan yang dibuat oleh dewan rendah yang biasanya lebih berkuasa. Di Malaysia, Ahli Dewan Negara tidak dipilih dan mereka tidak dianggap mewakili rakyat.

Dewan Negara kini dianggotai oleh 70 Senator. Dua puluh enam daripada mereka dipilih oleh Dewan Undangan Negeri mewakili 13 negeri (setiap negeri diwakili dua Senator) dan 44 ahli lain dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong berdasarkan nasihat Perdana Menteri, termasuk dua ahli dari Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur serta seorang ahli dari Wilayah Persekutuan Labuan dan Putrajaya. Ertinya, jumlah Senator yang dilantik oleh negeri mengatasi jumlah senator yang dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong berdasarkan nasihat Perdana Menteri.

Walaupun Dewan Negara boleh meminda atau menangguhkan kelulusan sesuatu rang undang-undang, ia amat jarang berlaku, sehinggakan apabila para senator wanita membantah pindaan ke atas Undang-undang Keluarga Islam pada tahun 2005, ia menjadi berita panas. Bagaimanapun, tidak lama kemudian, para senator wanita terbabit didesak oleh whip parti masing-masing untuk mengundi bagi meluluskan rang undang-undang berkenaan.

Pembaharuan Dewan Negara dari sudut pandang lebih luas

Soal pembaharuan Dewan Negara perlu didekati secara holistik. Ia bukan saja berhajat kepada perbahasan mendalam serta pertimbangan menyeluruh berkenaan komposisinya, kaedah pelantikan, keabsahan dari segi demokrasi serta kemampuan perundangannya.

Asas kewujudan Dewan Negara sendiri perlu dinilai semula, bermula sejak kelahiran negara ini pada tahun 1963 – apa yang diperlukan untuk memelihara Malaysia sebagai sebuah demokrasi berparlimen persekutuan? Sejauh mana Dewan Negara penting atau sejauh mana kepentingannya dalam mengukuhkan kesatuan antara Malaya, Sabah dan Sarawak (setelah Singapura keluar pada tahun 1965)?

Di negara persekutuan seperti Amerika Syarikat dan Australia, hak-hak negeri dijamin terutamanya menerusi dewan kedua dan urus-tadbir secara nyah-pusat. Malangnya, perkara ini tidak terjadi di Malaysia kerana Dewan Negara hanya bertindak sebagai *rubber stamp* dan peranan kerajaan pula banyak dipusatkan. Bagi Sabah dan Sarawak, kepentingan kedua-dua negeri itu dipelihara menerusi:

- (a) Perwakilan secara tidak seimbang di Dewan Rakyat, di mana $\frac{1}{4}$ daripada kerusi parlimen pada masa ini mewakili hanya $\frac{1}{6}$ jumlah keseluruhan pengundi;
- (b) Kuasa tambahan untuk negeri seperti tersenarai dalam Senarai IIA dan Senarai IIIA dalam Jadual Kesembilan;
- (c) Perlindungan di luar perlembagaan, seperti kawalan imigresen dalaman. Bagi negeri-negeri lain, bidang kuasa yang diberikan terhad ke atas tanah, kerajaan tempatan dan Islam.

Pemusatan sedemikian tidak membawa kepada perpaduan kebangsaan dan keseimbangan serantau. Negeri-negeri terhalang daripada menjadi inovatif dan sukar untuk menggubal dasar yang lebih mampu memenuhi kepentingan warga. Keadaan ini bukan saja menyebabkan gagal terhasil persaingan sengit antara negeri yang boleh memberi faedah kepada rakyat, malah ia meningkatkan pemusatan birokrasi di tangan pusat, ketidakseimbangan serantau dan turut menimbulkan sentimen pemisah.

Pembaharuan Dewan Negara dengan itu bukan saja bertujuan untuk mengatasi kelesuan dewan kedua itu dan meningkatkan mutu perundangan, malah ia secara asasi bertujuan mengukuhkan sistem persekutuan bagi meningkatkan perkongsian kuasa dan pentadbiran-kendiri secara bermakna, khususnya bagi negeri-negeri yang kurang penduduk dan kelompok terpinggir seperti wanitadan orang asal.

Saranan GCPP

GCPP dengan ini mencadangkan pembaharuan Dewan Negara dalam satu pakej nyah-pemusatan dan perwakilan sekata:

1. Nyah-pemusatan kuasa bagi memungkinkan kewujudan kerajaan berbilang lapisan yang bermakna. Kuasa perlu dibahagikan kepada negeri-negeri agar negeri-negeri pula

dapat membahagikan kuasa lain kepada kerajaan tempatan dan daerah yang dipilih menerusi pengundian. Ruang lingkup dan kadar nyah-pemusatan mesti ditentukan menerusi perbincangan dan perundingan awam, dengan Sabah dan Sarawak dilayan sebagai rakan kongsi yang setara dengan Malaysia sejajar dengan Perjanjian Malaysia 1963.

2. Kerusi di Dewan Rakyat perlu diperuntukkan di kalangan negeri dan wilayah persekutuan menurut kadar yang seimbang dengan jumlah penduduk masing-masing.

3. Pilihanraya Senat:

3.1 Semua senator perlu dipilih sebagai wakil negeri menerusi undian di peringkat negeri menurut Senarai Parti dan Sistem Perwakilan Berimbang untuk satu tempoh yang ditetapkan.

3.2 Semua negeri diberikan sekurang-kurangnya tiga kerusi, dengan kerusi tambahan diberikan kepada negeri yang berpenduduk lebih padat. Bagaimanapun, jumlah wakil bagi negeri-negeri lebih besar harus kekal lebih rendah sebagai satu langkah untuk melindungi negeri-negeri kecil.

3.3 Sabah, Sarawak, dan Wilayah Persekutuan Labuan secara keseluruhan harus memegang sekurang-kurangnya sepertiga kerusi Dewan Negara bagi membolehkan mereka memveto sebarang isu yang boleh menjejaskan kepentingan mereka.

3.4 Sehingga tiga kerusi perlu diperuntukkan kepada para pengundi dari kalangan Orang Asli Malaysia Barat yang memilih untuk tidak mengundi dalam pilihanraya Senat negeri.

LAMPIRAN 1: JAWATANKUASA-JAWATANKUASA PARLIMEN DI UNITED KINGDOM

LAMPIRAN 2: JAWATANKUASA-JAWATANKUASA PARLIMEN DI AUSTRALIA

LAMPIRAN 3: JAWATANKUASA-JAWATANKUASA PARLIMEN DI PAKISTAN