



INTERNATIONAL JOURNAL OF LAW, GOVERNMENT AND COMMUNICATION (IJLGC)

www.ijlgc.com



KUASA RAJA-RAJA MELAYU DULU DAN KINI: ANALISIS BANDINGAN DARI SUDUT SEJARAH DAN PERUNDANGAN

THE PAST AND PRESENT EMPOWERMENT OF THE KING: A COMPARATIVE ANALYSIS FROM THE PERSEPCTIVE OF HISTORY AND LEGISLATION

Zulayti Zakaria¹, Ang Kean Hua^{2*}, Lindah Roziani Jamru³, Dg Junaidah Awang Jambol⁴

¹ Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Malaysia Sabah, Malaysia
Email: zulaytizakaria@ums.edu.my

² Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Malaysia Sabah, Malaysia
Email: angkeanhua@ums.edu.my

³ Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Malaysia Sabah, Malaysia
Email: lindahroziani@ums.edu.my

⁴ Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Malaysia Sabah, Malaysia
Email: dgjunaidah@ums.edu.my

* Corresponding Author

Article Info:

Article history:

Received date: 15.09.2022

Revised date: 10.10.2022

Accepted date: 30.11.2022

Published date: 15.12.2022

To cite this document:

Zakaria, Z., Ang, K. H., Jamru, L. R., & Jambol, D. J. A. (2022). Kuasa Raja-Raja Melayu Dulu dan Kini: Analisis Bandingan dari Sudut Sejarah dan Perundangan. *International Journal of Law, Government and Communication*, 7 (30), 51-65.

DOI: 10.35631/IJLGC.730006.

This work is licensed under [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



Abstrak:

Makalah ini menukulkan fakta-fakta sejarah dan dokumen perundangan untuk menilai artikulasi ini benar dan hakikat sebenar kedudukan kuasa raja Melayu pada masa dahulu dan pada masa kontemporari. Sumber-sumber rujukan dari sudut sejarah terdiri daripada teks-teks sejarah watan, termasuk Sulalatus Salatin (Sejarah Melayu), Hikayat Raja-raja Pasai, Hikayat Aceh, Hikayat Melayu Siak, Tuhfat al-Nafis, Undang-Undang 99 Perak, Bustanul-Salatin, dan Thamarat al-Muhimmah (sekadar menyebut beberapa). Manakala sumber-sumber rujukan dari sudut perundangan antaranya adalah terdiri daripada dokumen Perjanjian Pangkor 1874, Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948, Perlembagaan Persekutuan Malaysia 1957, Undang-undang Tubuh Kerajaan Johor dan Undang-undang Tubuh Kerajaan Terengganu (sekadar menyebut beberapa). Berdasarkan sumber-sumber yang dirujuk itu, makalah ini menghujah bahawa sebenarnya pada zaman mana sekali pun raja-raja Melayu tidak pernah memerintah. Pada zaman bila sekalipun kedudukan dan fungsi raja-raja Melayu dalam lima perkara berikut: memberi pengampunan, mengistihar perang, menjatuhkan hukuman mati, menentukan hubungan luar (antarabangsa) dan pemilik kedaulatan. Sebaliknya, pihak sebenar yang menjalankan pemerintahan kerajaan adalah para pembesar. Pada zaman dahulu mereka terdiri daripada Pembesar Empat iaitu Bendahara, Penghulu Bendahari, Temenggung dan Laksamana. Manakala pada masa kontemporari, di peringkat Kerajaan Negeri mereka terdiri daripada Menteri Besar bersama DUN (Pengerusi-Pengerusi Jawatankuasa), dan di peringkat Kerajaan Pusat

(Persekutuan) terdiri daripada Perdana Menteri bersama Jemaah Menteri. Penukilan fakta-fakta primer (atau utama) ini penting dilakukan kerana ia dapat memberi penjelasan tentang kedudukan sebenar raja-raja Melayu pada hari ini. Fakta-fakta yang dinukilkan menjelaskan bahawa di sebalik pelbagai peristiwa yang berlaku, termasuk pada zaman pendudukan British, raja-raja Melayu tidaklah mengalami kehilangan kuasa. Ini sekaligus dapat menghilangkan kekaburan tentang kedudukan institusi raja Melayu yang menjadi asas kestabilan dan keamanan negara.

Kata Kunci:

Kuasa, Raja-Raja Melayu, Dulu Dan Kini, Sejarah Dan Perundangan, Analisis Bandingan

Abstract:

This paper cited historical facts and legal documents to assess the truth of this articulation and the true nature of the power position of the Malay kings in the past and in contemporary times. The sources of reference from a historical point of view consist of historical texts of the homeland, including Sulalatus Salatin (History of the Malays), Hikayat Raja-raja Pasai, Hikayat Aceh, Hikayat Melayu Siak, Tuhfat al-Nafis, Undang Undang 99 Perak, Bustanul-Salatin, and Thamarat al-Muhimmah (just to name a few). While the sources of reference from a legal point of view include the documents of the Pangkor Agreement 1874, the Federation Agreement of Malaya 1948, the Federal Constitution of Malaysia 1957, the Constitution of the Kingdom of Johor and the Constitution of the Kingdom of Terengganu (just to name a few). Based on the sources referred to, this paper argues that in fact in no time have Malay kings ever ruled. At any time the position and function of the Malay kings in the following five matters: granting pardons, declaring war, imposing the death penalty, determining external (international) relations and the owner of sovereignty. On the other hand, the real parties who run the government are the officials. In the old days they consisted of the Four Chiefs, namely the Treasurer, the Chief Treasurer, the Chief of Staff and the Admiral. While in contemporary times, at the State Government level they consist of the Menteri Besar together with the DUN (Chairmen of Committees), and at the Central Government (Federal) level they consist of the Prime Minister together with the Council of Ministers. Copying these primary (or main) facts is important because it can provide an explanation of the true position of the Malay kings today. The facts quoted explain that despite the various events that happened, including during the British occupation, the Malay kings did not experience a loss of power. This at the same time can remove the ambiguity about the position of the institution of the Malay king which is the basis of the stability and security of the country.

Keywords:

The Power, Malay Kings, Past And Present, History And Legislation, Comparative Analysis

Pengenalan

Sejak sekian lama ahli-ahli sejarah mengatakan bahawa sejak raja-raja Melayu memeterai Perjanjian Pangkor 1874 (dan sekaligus menerima Sistem Residen) telah menyebabkan wujudnya situasi yang mana Raja-Raja Melayu “berdaulat tapi tidak berkuasa.” Situasi ini dikaitkan dengan suatu bentuk penjajahan yang berlaku ‘secara tidak langsung.’ Sejauh manakah kenyataan ini membawa kebenaran? Adakah ia merupakan hakikat sebenarnya

kedudukan raja-raja Melayu dalam pemerintahan pada masa ini? (Emerson, 1968; Allen, 1967).

Umumnya, pelbagai penyelidik mengartikulasikan bahawa sejak termeterainya Perjanjian Pangkor 1874 raja-raja Melayu telah kehilangan kuasa walaupun masih memiliki daulat. Kuasa raja-raja dianggap terbatas hanya dalam hal-ehwal agama Islam dan adat-istiadat Melayu dan pada hari ini raja-raja Melayu didakwa hanya simbol kerajaan dan hanya berperanan dalam upacara-adat istiadat. Momentum yang menggerakkan tanggapan begini adalah buku tulisan Emerson (1968: 140) bertajuk *Malaysia* yang tersohor dengan tema “Indirect Rules”:

“With the establishment of British ‘protection,’ the Malay monarchs were permitted to indulge only in ‘pomp and ceremony.’ The ‘actual substance of political power’ lay in British hands.”

“These Residents quickly became the real rulers of the Malay states. British-run bureaucracies were developed along with vast communications and financial structures and, in 1895, the administration of four of the states was centralized in Kuala Lumpur. The Sultans were retained in the new polity, the Federated Malay States (FMS), but essentially as ceremonial figureheads. They continued to possess certain powers in matters concerning Malay religion and custom but the real administration of the country was in British hands.”

Tulisan Emerson ini meninggalkan pengaruh amat besar dan mendalam ke atas pemikiran pelbagai penyelidik hinggan dijadikan *grand narrative* atau paradigma utama apabila memperkatakan pelbagai aspek berkait dengan Malaysia. Contohnya, dalam tulisannya yang sering dirujuk oleh pelbagai pihak apabila memperkatakan tentang raja-raja Melayu, Milner (1987: 773) menyatakan:

“This now conventional ‘British Malayan’ story commences with the establishment of British power in the Malay sultanates. Beginning in the 1870s, the various Malay rulers were encouraged or compelled to accept British advisers, or Residents, at their courts. These Residents quickly became the real rulers of the Malay states. British-run bureaucracies were developed along with vast communications and financial structures and, in 1895, the administration of four of the states was centralized in Kuala Lumpur. The Sultans were retained in the new polity, the Federated Malay States (FMS), but essentially as ceremonial figureheads. They continued to possess certain powers in matters concerning Malay religion and custom but the real administration of the country was in British hands.”

Cynthia H. Enloe (1975: 152), dalam bidang ekonomi-politik, memberi kenyataan sama:

“Malaysia’s federal structure appeared an artificial creation of the British. While the federal state boundaries were based on traditional sultanates, the sultans themselves were viewed as ineffectual figureheads that might have withered away had it not been for the British Colonial Office’s artificial respiration at the end of the last century.”

Dalam bidang sosiologi-politik, Nagata (1975: 118) mendakwa kesan daripada pendudukan British telah meruntuhkan (*abrogated*) sebahagian besar kuasa sebenar Raja-Raja Melayu. Menurut beliau, dengan pengenalan sistem pemerintahan birokrasi moden telah menyebabkan kuasa itu telah beralih ke tangan rakyat:

“The creation of a Malaysian Civil Service which now provides nearly all the senior administrative officials of the Federal government, abrogated most of the Sultan’s real power, but not from the Malays, since the latter play an important role in this bureaucracy through a series of preferential quotas.”

Dalam pada itu, menurut Parmer (1957: 146):

“Malay political strength in most parts of the Peninsula at anything above the local level was largely British-created and British-operated. What the Malays enjoyed was mostly political privilege and not political power.”

Inilah antara contoh-contoh kenyataan para penyelidik yang tidak mempunyai fakta sejarah yang mencukupi tentang ciri-ciri amalan pemerintahan negeri-negeri Kerajaan Melayu sejak zaman berzaman. Walaupun mempunyai kesilapan fundamental, tulisan-tulisan begini masih berleluas dirujuk oleh pelbagai pihak hingga ke hari ini. Pandangan yang sempurna tentang kedudukan raja-raja Melayu haruslah mencakupi dua perkara: Pertama, sifat jadi (atau ciri-ciri) pemerintahan kerajaan Melayu zaman berzaman; dan kedua, isi kandungan serta implikasi perjanjian-perjanjian antara raja-raja Melayu dengan British (Milner, 1987; Hawkins, 1972; Radin, 1960).

Sifat Jadi Pemerintahan Kerajaan Melayu

Kesemua sumber watan — meliputi *Kanun Melaka, Undang-Undang 99 Perak, Kanun Pahang, Thamarat al-Muhimmah, Undang-undang Tubuh Kerajaan Johor, Undang-undang Tubuh Kerajaan negeri Terengganu, Sulalatus Salatin (Sejarah Melayu), Hikayat Raja-raja Pasai, Hikayat Aceh, Hikayat Melayu Siak, Tuhfat al-Nafis dan Bustanul-Salatin* (sekadar menyebut beberapa) — mencatatkan bahawa pada zaman bila dan dalam kerajaan mana sekalipun raja-raja Melayu tidak peranan memerintah. Raja-raja Melayu hanya berperanan dalam hal-ehwal berikut:

- 1) Ketua agama Islam
- 2) Memberikan keampunan
- 3) Menjatuhkan hukuman bunuh
- 4) Mengadakan hubungan diplomatik
- 5) Mengistihar perang
- 6) Tonggak kedaulatan
- 7) Melantik pembesar
- 8) Ketua dalam pentadbiran

Di samping itu, sumber-sumber watan tersebut mencatatkan bahawa tidak pernah ada amalan “raja itu undang-undang, undang-undang itu raja” dalam sistem pemerintahan kerajaan Melayu. Ini kerana raja-raja Melayu terikat pada syarat-syarat berikut:

- 1) Hendaklah seorang Muslim
- 2) Hendaklah menjadi Ketua Agama Islam
- 3) Hendaklah diangkat ke atas takhta melalui *bai'ah* dan *syura*
- 4) Hendaklah menetapkan Islam sebagai undang-undang watan
- 5) Hendaklah tertakluk pada undang-undang berasaskan Islam, iaitu al-Qur'an, al-Hadis, ijmak ulama, qias.

Dalil serta merta, dalam Kesultanan Melayu Melaka terdapat *Kanun Melaka* yang menggariskan peranan raja-raja Melayu berasaskan perkara-perkara di atas.

Selanjutnya, sebagai penganut agama Islam, sentiasa terdapat dokumen, iaitu al-Qur'an dan al-Hadis, yang memandu tindakan raja-raja Melayu. Selain itu, penting ditegaskan bahawa raja-raja Melayu mengamalkan konsep *mesyuarah* atau *mesyuarat* bicara dengan pelbagai pihak dalam memutuskan sesuatu perkara. Lopez (2001: 11-12) memberikan rumusan yang menarik tentang hal ini:

“A meeting of the nobles constituted a form of council or assembly, mesyuarat bicara, in which views could be heard and then a decision taken by muafakat (consensus). It was this collective decision-making process which was thought to have prevented arbitrary acts by a ruler and to have guaranteed that a resolution taken would be faithfully implemented. Given the hierarchical structure of the Malaccan state, and the imperative for absolute loyalty to the ruler, muafakat may well have implied a non-contestation to mandates from the Sultan or the bendahara, to be faithfully supported by the ministers and by members of the lesser nobility.”

Tidak Memerintah

Pihak yang menjalankan pemerintahan dalam kerajaan Melayu adalah Para Pembesar. Radin Soenarno (1960: 1) memberi kenyataan yang sangat berhemah tentang sistem pemerintahan kerajaan Melayu:

“The political concept of the Malays was essentially a product of the society they lived in. Before the British intervened in the Malay States in 1874, the Malay society was a feudal society par excellence. The Ruler, known as the Sultan, was eminently feudal and autocratic. He was responsible to none. He was assisted, in his capacity as Ruler, by senior and minor chiefs whose number varied from State to State. For example, in Pahang, there were four Major Chiefs, known as Orang Besar Ber-Empat. Under them there were the Orang Besar Lapan, the Eight Chiefs, and this group was followed by that of sixteen and thirty two. The main principle remained, namely, that there ran in descending order, from the Sultan downwards to the Penghulu, the village headman, an absolute autocracy. Each chief or Penghulu in his respective capacity was a sultan miniature.”

Kenyataan Radin Soenarno ini adalah selari dengan catatan-catatan dalam berbagai-bagai sumber yang ditulis pada zaman sebelum British menduduki Negeri-Negeri Melayu. Ia selari dengan catatan dalam semua sumber watan (yang disebut di atas).

Dalam tulisannya yang diterbitkan pada tahun 1784, Marsden (*History of Sumatra*: 367)—dengan berdasarkan sumber-sumber lisan watan pada masa tersebut—memperkatakan

tentang Barus, iaitu salah satu sebuah establishmen Melayu di Sumatera, dengan kenyataan berikut:

“It is properly a Malayan establishment, governed by a raja, a bandhara, and eight panghulus, and with this peculiarity, that the rajas and bandharas must be alternately and reciprocally of two great families, named D’ulu and D’ilhir.”

Kedudukan raja-raja Melayu itu dicatatkan juga oleh Ibn Bathutah semasa beliau berada di Aceh.

“In the procession to the palace after the Friday prayer: The ‘ulama rode on Sultan’s righthand side. Should he mount an elephant his company mounted horses, and should the ruler mount a horse his company mounted elephants. On that particular day the sultan chose an elephant. Upon reaching a gate the entourage dismounted, only the sultan entered the palace on his elephant. In the audience hall the ministers, princes, officers, scribes, chiefs, army chiefs, sat in rows. The four ministers and the scribes sat right at the front. Behind them were the princes, the syarif, descendants of the Prophet, the ‘ulama, the Sultan’s favourites, the physicians, the poets, the heralds, and the mamluk. Male singers provided entertainment (Ibn Batutah, ed. Dr. ‘Ali al-Muntasir al-Kattani 1975: 706-09).”

Contoh raja-raja Melayu tidak memerintah dapat ditelusuri pada *Hukum Kanun Pahang* yang jelas memperkatakan tentang fungsi hukum bagi pembesar selain sultan:

Adapun segala raja-raja hendaklah ia menjadikan orang besar-besar akan gantinya supaya tiada datang masygul kepadanya. Dan, pertama Raja itu harus menjadikan Bendahara; kedua Temenggung; ketiga Penghulu Bendahari; keempat Syahbandar. Maka terpeliharalah segala raja-raja itu dengan segala rakyatnya.

Maka dibahagi pula segala hukum itu kepada tiga bahagi; segala hukum itu tiga: Pertama pada Bendahara; kedua kepada Temenggung; ketiga pada Syahbandar; iaitu seperti hukum orang berjawatan dan sida-sida dan anak orang besar-besar. Adapun Temenggung itu hukum dalam negeri dan tafahus. Dan adapun Syahbandar itu menghukumkan segala anak dagang dan anak yatim yang teraniya dan adat segala jong dan baluk dan barang sebagainya. Adapun adat itu turun pada zaman raja-raja yang tua, pada adatnya akan ganti raja itu orang tiga inilah, tiada lagi kurang itu memerintahkan.

Hukum Bunuh

Contoh peranan raja dalam menjatuhkan hukuman bunuh dapat dilihat pada peristiwa pembunuhan Tun Telanai Terengganu oleh Sri Akar Diraja Pahang. Pada masa tersebut Pahang dirajai oleh Sultan Muhammad Syah, kerabat Sultan Melaka. Manakala Sultan Melaka adalah Sultan Alauddin Riayat Syah.

Ekoran daripada pembunuhan tersebut, Sultan Alauddin segera menghantar Laksamana Hang Tuah ke Pahang. Setiba di istana Pahang, Laksamana Melaka itu menyuruh orangnya membunuh salah seorang kerabat Sri Akar Diraja Pahang. Sultan Muhammad Syah (Pahang) meminta agar Laksamana menjatuhkan hukuman bunuh ke atas rakyat Melaka tersebut.

Namun, Laksamana Melaka enggan melakukannya. *Sejarah Melayu* (edisi Dewan Bahasa dan Pustaka, 1986: 182-183) mencatatkan:

Maka sembah Laksamana pada Sultan Pahang, “Sungguhlah patik ini [*sic.* orang Melaka] membunuh saudara sepupu Seri Akar Raja, tetapi tiada patik ini beri dipengapa-ngapakan kerana salah Seri Akar Raja pun ada ke bawah duli paduka adinda di Melaka, oleh membunuh Telanai Terengganu, tiada memberitahu ke Melaka.”

Peristiwa ini menunjukkan hukuman bunuh tidak boleh dijalankan oleh pihak lain, selain daripada mendapat perkenan raja. Mana-mana pihak yang melakukan hukuman bunuh tanpa mendapat perkenan raja dianggap melakukan perbuatan salah hingga dihukum bunuh.

Isi Kandungan Serta Implikasi Perjanjian-Perjanjian

Pendudukan British di Negeri-Negeri Melayu adalah diasaskan dari siri perjanjian. Mengenai perkara ini, Braddel II (dalam BMA/RP No. 1A) mengingatkan bahawa:

“The most commonly expressed view of the question is that the country belongs to the Malays, that the British are merely trustees, and that the key to the whole position is to be found in the various treaties with the several States.”

Selari dengan kenyataan ini, Perjanjian Pangkor 1874 tidaklah menjejaskan kedudukan asal raja-raja Melayu. Raja-raja Melayu terus berdaulat dan berkuasa seperti adanya. Dalilnya, pengubalan kesemua ordinan dan enakmen masih dibuat atas nama dan kekuasaan raja-raja Melayu.

Di samping itu, orang-orang British yang berada dalam pemerintahan negeri Melayu hanyalah “Kakitangan” kerajaan negeri Melayu, bukannya pemilik atau pemerintah. Kedudukan British, baik semasa Sistem Residen (1874-1896) mahupun selepas penubuhan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu (sejak 1895) hanyalah sebagai kakitangan kerajaan negeri Melayu dicatatkan oleh Frank Swettenham (1955: x-xi) semasa beliau menjadi Residen Perak:

“The ablest Malay I ever known was the late Raja Idris Sultan of Perak. He returned from a visit to Egypt and England when I was the British Resident in Perak, and I went to the station to meet His Highness and drove him to the Residency, where we had a talk. After his news, I showed him an Indian newspaper I received lately and read to him a leading article it contained on the government of his own State. The article said that I, as British Resident, ran the government and exercised all authority, while the Ruler was kept in the background. When I has translated the article into Malay for him, Sultan Idris said, “What is the matter with the man. What does he want, of course you do the work—that is what you are paid for. You always consult me about everything of importance before it is done and when that is settled you do it. You are trained for the job. I could not do it, and don’t want the trouble if I could.”

Dalil orang British dalam pemerintahan kerajaan negeri Melayu hanyalah “kakitangan kerajaan” dapat ditelusuri pada surat-surat dan dokumen-dokumen rasmi. Para pegawai British sentiasa menyatakan “Your Obedience Servant” dalam surat-surat dan dokumen-dokumen rasmi berkenaan. Pihak yang disebut “Your” itu adalah merujuk raja Melayu dalam negeri berkaitan. Antara dalilnya, Sultan Ibrahim Johor menerima kehadiran pegawai British tetapi

hanyalah bertaraf “pegawai pinjaman” (secondment). Dalam MBJ No. 121/1939. Sultan Ibrahim to General Adviser, 1 April 1939 dicatatkan:

*“Sultan Ibrahim Johor would accept Europeans on secondment for a three-year period
“but for certain not under the pensionable establishment, because once they are under
that establishment the slack begin”*

Kedudukan raja-raja Melayu pada zaman pendudukan British dapat ditelusuri dari kenyataan Innes (1916: 24) yang terlibat secara langsung dalam sistem pentadbiran British zaman tersebut kerana beliau merupakan Pengutip Cukai bagi Negeri Selangor:

“The term ‘protectorate’ is applied to a number of territories which possess the common feature of being subject to British influence in varying degrees, but which in many instances have very little in common, when regarded from the point of view of their constitutional and economic development. The group of States under British protection known as the Federated Malay States has perhaps attained to a higher point of development in these two respects than any other British Protectorate; it is thought that this circumstance may lend some interest to these short notes upon the constitution and legislation of the States.”

Dalam memperkatakan tentang Perjanjian Persekutuan 1895, Innes (1916: 24-25) mencatatkan:

“When the Rulers of the four States now forming the F.M.S. agreed in 1895 to federation, an agreement known as the Treaty of Federation was drawn up. To illustrate that constitutional relation of the Rulers of the States towards their British advisers it will be sufficient to cite a clause of this treaty. Clause 4 of the treaty is as follows: The above-named Rulers agree to accept a British Officer, to be styled the Resident-General, as the agent and representative of the British Government under the Governor of the Straits Settlements. They undertake to provide him with suitable accommodation, with such salary as is determined by Her Majesty’s Government, and to follow his advice in all matters of administration other than those touching the Muhammadan religion. The appointment of the Resident-General will not affect the obligations of the Malay Rulers towards the British Residents now existing, or to be hereafter appointed to offices in the above-mentioned protected States. It may be added that the Rulers of the States have loyally furthered the objects of this treaty, and that the development of the great resources of the States has proceeded under the administration of a highly efficient British Civil Service at a pace which finds no parallel in any other tropical country. Federation has not abrogated the legislative power of the State Councils, though it has resulted in a considerable diminution of the activities of these legislatures.”

Demikian juga kenyataan yang diberikan oleh Frank Swettenham (1955). Pada tahun-tahun 1940-an beliau menyatakan:

“The Malay States are not British Territory, and our connection with them is due to the simple fact that 70 years ago (vis., since Pangkor Treaty 1874) the British Government was invited, pushed, and persuaded into helping the Rulers of certain States to introduce order into their disorderly, penniless, and distracted households, by sending

trained British Civil Servants to advice the Rulers in the art of administration and to organise a system of government which would secure justice, freedom, safety for all, with the benefits of what is known as Civilization; and, of course, to provide and annual revenue sufficient to meet all the charges of a government which had to introduce railways, roads, hospitals, water supplies, and all the other requirements of modern life (Frank Swettenham 1955: vi-vii)."

Malah, kedaulatan dan kekuasaan raja-raja Melayu terus diabsahkan oleh pihak British pada masa diperkenalkan Malayan Union pada tahun 1946. Dalam perbahasan dalam House of Commons pada 18 Mac 1946, Sir Arnold Gridley (Stockport) menyatakan:

"It is not so long ago since the Malays in their various States were fighting against one another and piracy was rampant in the Malacca Straits. It was at the request of the Malayan rulers—or some of them, at any rate—that we took over the control of that country and shared with them a better form of government. That is why we are there today."

Kenyataan ini menjelaskan bahawa pendudukan British di Negeri-Negeri Melayu adalah atas permintaan raja-raja Melayu sendiri. Malah, Perjanjian Pangkor 1874 telah mengukuhkan lagi kekuasaan raja-raja Melayu kerana ia (Perjanjian tersebut) telah mengubah sistem pentadbiran yang sebelum itu dikuasai oleh Para Pembesar Tradisional kepada sistem birokrasi moden. Perubahan tersebut menyebabkan segala kuasa dan cukai dijalankan secara sistematik berdasarkan presedur moden yang dijalankan oleh pegawai kerajaan yang bertanggung jawab secara langsung kepada Sultan negeri berkaitan. Sebelumnya, raja-raja Melayu agak bergantung kepada oleh para Pembesar khususnya dari segi kewangan.

Dalilnya raja-raja Melayu terus berdaulat dan berkuasa dapat dilihat pada persoalan: "kenapa British harus mengadakan pelbagai perjanjian selepas Perjanjian Pangkor?" Misalnya, sekiranya benar raja-raja Melayu pernah kehilangan kuasa lantaran Perjanjian Pangkor, kenapakah perlunya British mengadakan perjanjian dengan raja-raja Melayu untuk menubuhkan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu 1895; dan kenapa perlunya pihak British menghantar wakil mereka, iaitu Harold MacMichael, ke Negeri-Negeri Melayu untuk mendapatkan tanda tangan raja-raja Melayu bagi membolehkan mereka menjalankan Dasar Malayan Union (melalui "Perjanjian MacMichael" 1945)? Sekiranya, benar raja-raja Melayu sudah kehilangan kedaulatan sejak termeterainya Perjanjian Pangkor 1874, pastilah pihak British tidak memerlukan tanda tangan raja-raja Melayu.

'Kedaulatan' Dan 'Kekuasaan'

Dalam aspek perundangan, sepanjang zaman sejarah pendudukan British sejak Perjanjian Pangkor 1874, kuasa yuridiksi, dalam bidang mahkamah dan rayuan, adalah berada di peringkat negeri. Ini dimaktupkan dalam *The Courts Enactment, 1905* yang menyebut bahawa Enakmen tersebut adalah digubal setelah mendapat perkenan raja-raja Melayu negeri berkenaan:

"The Courts Enactment, 1905," by the consents of Sultans and Chiefs of the Federated Malay States of Perak, Selangor, Negri Sembilan and Pahang (1912) and Government of United Kingdom."

Berdasarkan kes-kes mahkamah yang benar-benar berlaku, didapati walaupun British mengadakan Federal Council pada tahun 1909 namun kuasa jurisari sebenarnya adalah berada di peringkat negeri (di bawah raja Melayu). Status kelangsungan kedaulatan dan kekuasaan dapat dizahirkan dalam kes-kes mahkamah yang menjadi rujukan umum dalam Mahkamah hingga ke hari ini, antaranya: *Mighell lwn. Sultan Abu Bakar (1893)*, *Duff Development Company lwn. Kerajaan Kelantan (1924)*, *Pahang Consolidated Company lwn. Negeri Pahang (1933)*, dan *Anchom lwn. Pendakwa Raya (1940)*. Kes-kes ini melibatkan raja-raja Melayu dan pihak-pihak berkepentingan British. Dalam semua ini, pihak Privy Council di London membuat keputusan bahawa pihak yang boleh membuat keputusan kehakiman adalah mahkamah di Negeri-Negeri Melayu berkenaan. Sehubungan itu, walaupun lawannya terdiri daripada pihak-pihak asing namun keputusan Mahkamah ke atas semua kes tersebut menyebelahi raja-raja Melayu.

Kedaulatan dan kekuasaan mahkamah di peringkat negeri Melayu itu diabsahkan oleh pelbagai pihak antarabangsa. Salah seorang tokoh yang boleh dianggap wibawa untuk memperkatakan kedudukan ini adalah Braddel, advocate and solicitor of Supreme Courts of Straits Settlements, Federated Malay States and Johore mencatatkan:

“Neither ‘protectorate’ nor ‘suzerainty’ can be said to be a term of any jurisdiction precision. They can only be described and not be defined; their meanings differ with different cases. But it can be said definitely that both are kinds of international guardianship fully recognized by the Law of Nations. It can further be said definitely that the status of both a protected state and a vassal state is semi-sovereign, since each, though in differing degree, has internal independence. But, though semi-sovereign by international law, each is regarded as sovereign for the purpose of exemption from the municipal law—see the cases of Mighell v. the Sultan of Johore, 1894, and The Duff Development Co. v. the State of Kelantan, 1924.”

Semasa Malayan Union

Raja-raja Melayu terus berkuasa pada masa British bercadang mengadakan Malayan Union pada tahun 1946. Lazimnya British mengenakan ‘Order in Council’ di bawah *Foreign Jurisdiction Act of 1890 and 1913*. Walau bagaimanapun, British tidak pernah mengenakan Order tersebut kerana Negeri-Negeri Melayu bukannya jajahan takluk British, sebaliknya, merupakan *British’s Protectorate states*. Semasa merancang Malayan Union memang terdapat cadangan untuk mengenakan Order tersebut, tetapi polisi asal Malayan Union itu tidak pernah dilaksanakan di Negeri-Negeri Melayu. Hakikat ini telah diperkatakan oleh semua penyelidik yang melakukan penyelidikan khusus tentang Malayan Union. Antaranya, Heng *et al.* (1988: 46) mengungkapkan, “The Malayan Union plan, however, was never fully implemented.” Abdul Aziz Bari (2003: 128) menyebut, “The Malayan Union was never implemented.” Kenyataan sama diberikan oleh J. de V. Allen 1967: 62) dan A. Rashid Moten (2008: 125). Yang lebih penting lagi, David Hawkins (1972: 8), salah seorang yang berada dalam situasi sebenar pada zaman tersebut menegaskan, “The Malayan Union existed in name only for nearly two years; the major constitutional changes never implemented.” Satu senarai nama yang panjang boleh diberikan, namun, penjelasan oleh para penyelidik di atas sudah memadai menjelaskan hakikat sebenar Malayan Union. Dalam memperkatakan tentang Malayan Union, Allen (1970: 153) merumuskan:

“The demographic position was in no way reflected in the political institutions. The Malay States continued, throughout the period in question, to be regarded, theoretically at least, as just that: Malay States. They were never annexed to Britain but remained ‘Protected States’ in which their Malay Rulers’ sovereignty was intact.”

Raja-raja Melayu tidaklah menentang Malayan Union secara keseluruhannya, sebaliknya, hanya menentang dua perkara dalam Perjanjian tersebut, iaitu, pertama, tentang pemberian kerakyatan secara bebas kepada kaum-kaum pendatang; dan kedua, tentang kecenderungan beberapa pegawai British yang ingin menubuhkan *unitari state* (gabungan Negeri-Negeri Melayu dengan Negeri-Negeri Selat) dalam bentuk “Kesatuan,” bukannya “Persekutuan.” Penyebutan “Persekutuan Tanah Melayu” yang menggantikan “Malayan Union” itu dengan sendirinya menunjukkan raja-raja Melayu masih terus berdaulat dan berkuasa kerana konsep “Persekutuan” adalah amalan sebuah pemerintahan yang mempunyai dua peringkat pemerintahan iaitu di peringkat Pusat dan Negeri. Dalam konteks Negeri-Negeri Melayu, kerajaan-kerajaan di peringkat negeri di bawah raja Melayu yang masing-masing mempunyai kuasa atonmi. Menurut seorang sarjana undang-undang, Reginald Hugh Hickling (1962), konsep “Union” ditolak kerana ia (Union) membawa makna pemerintahan tersebut tidak meletakkan penekanan atau tidak memberikan tempat yang mencukupi kepada Kerajaan Negeri.

Pengistiharan Kemerdekaan

Perlulah ditegaskan bahawa pengistiharan kemerdekaan Persekutuan Tanah Melayu pada 31 Ogos 1957 itu tidak boleh dianggap sebagai tanda raja-raja Melayu telah kehilangan kuasa pada masa lalu. Sebenarnya, pengistiharan kemerdekaan Persekutuan Tanah Melayu pada tahun 1957 itu membawa tiga maksud utama: 1) pengistiharan secara rasmi pembentukan Persekutuan Tanah Melayu (yang kemudiannya disebut “Malaysia” pada tahun 1963); 2) seluruh pentadbiran Persekutuan Tanah Melayu dan negeri-negeri Melayu dijalankan oleh anak watan sendiri; dan 3) melangsungkan kedaulatan raja-raja Melayu dari sejak zaman dahulu kala dengan amalan prinsip demokrasi berparlimen.

Kedudukan Raja-Raja Melayu Masa Kini

Konsep dan bentuk Persekutuan di Negeri-Negeri Melayu telah berubah beberapa kali sejak penubuhannya pada tahun 1895. Walau bagaimanapun, menurut (Gullick 1998: 91), walaupun kuasa Residen British begitu dominan namun di antara pelbagai unsur di dalamnya, unsur paling berkekalan dalam Majlis Mesyuarat Negeri 1877 ialah kedudukan Raja Melayu dan hak kepentingan orang Melayu.

Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957

Sebahagian besar peruntukan dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia adalah mengenai kedudukan dan kedaulatan raja-raja Melayu. Lantaran itu, penekanannya tentang kelangsungan kedaulatan raja-raja Melayu telah menjadi tema utama dalam semua aspek di negara ini baik dalam dokumen rasmi mahu pun jentera pemerintahan.

Kedaulatan raja-raja Melayu terzhahir kerana pihak yang menandatangani Perjanjian Kemerdekaan 1957 adalah raja-raja Melayu dengan Ratu British. Pihak UMNO-Perikatan hanyalah *de facto* dalam ertikata pihak yang menguruskannya.

Hakikat sejarah menunjukkan penggubalan Perlembagaan Persekutuan 1957 yang menjadi asas pembentukan Negara Malaysia pada hari ini berlaku setelah sembilan orang raja Melayu memberikan perkenan untuk men-*delegate*-kan (“mewakilkkan”) sebahagian daripada kuasa negeri baginda masing-masing ke peringkat Persekutuan Tanah Melayu. Ini dimaktubkan dalam Jadual 9 Perlembagaan Persekutuan. Dengan perkataan lain, kelangsungan kedaulatan raja-raja Melayu itulah yang memungkinkan terbentuknya Negara Malaysia yang ada pada hari ini.

Perlembagaan Persekutuan Malaysia menjelaskan lagi prinsip kedaulatan raja-raja Melayu dalam Perkara 38(4) iaitu “Tiada apa-apa jua dalam ini mengurangkan mana-mana peruntukan lain dalam Perlembagaan ini.” Kenyataan ini bermaksud kedudukan dan kelangsungan kedaulatan raja-raja Melayu tidak boleh dipinda dengan apa jua cara. Sebaliknya, banyak perkara dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia, sebagaimana diperuntukan dalam Perkara 161E, mengehendaki pindaan mana-mana peruntukan memerlukan perkenan raja-raja Melayu.

Perlembagaan Persekutuan Malaysia juga menetapkan bahawa Yang di-Pertuan Agong merupakan Ketua Tertinggi Eksekutif. Ini dimaktubkan dalam Perkara 39:

“Kuasa eksekutif Persekutuan hendaklah terletak hak pada Yang di-Pertuan Agong dan, tertakluk kepada peruntukan mana-mana undang-undang persekutuan dan peruntukan Jadual Kedua, bolehlah dijalankan olehnya atau oleh Jemaah Menteri, atau oleh mana-mana Menteri yang diberi kuasa oleh Jemaah Menteri, tetapi Parlimen boleh melalui undang-undang, memberi fungsi eksekutif kepada orang lain.”

Memang dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia, Artikel 40. (1) menyatakan Yang di-Pertuan Agong hendaklah bertindak mengikut nasihat Perdana Menteri atau Kabinet:

Pada menjalankan tugas-tugasnya di bawah Perlembagaan ini atau di bawah undang-undang Persekutuan, Yang di-Pertuan Agong hendaklah bertindak mengikut nasihat Jemaah Menteri atau nasihat seorang Menteri yang bertindak di bawah kuasa am Jemaah menteri, kecuali sebagaimana diperuntukkan selainnya oleh Perlembagaan ini; tetapi Yang di-Pertuan Agong adalah berhak, atas permintaannya mendapat apa-apa maklumat mengenai pemerintahan Persekutuan yang boleh didapati oleh Jemaah Menteri (1A) Pada menjalankan fungsi-fungsinya di bawah Perlembagaan ini atau undang-undang Persekutuan, jika Yang di-Pertuan Agong dikehendaki bertindak mengikut nasihat, atas nasihat, atau selepas menimbangkan nasihat, Yang di-Pertuan Agong hendaklah menerima dan bertindak mengikut nasihat itu

Banyak pihak beranggapan dengan kenyataan ini maka Raja-Raja Melayu tidak mempunyai kuasa, dan kuasa sebenar adalah berada di tangan Perdana Menteri atau Jemaah Menteri. Walau bagaimanapun, tanggapan begini adalah tidak tepat kerana Artikel 40 itu mempunyai dua Sub-Artikel lagi [iaitu 40. (2) dan 40. (3)] yang menyatakan sebenarnya *Supreme Power* adalah pada tangan Yang di-Pertuan Agong (dan di Negeri-Negeri Melayu, di tangan Sultan masing-masing). Kedudukan *Supreme Power* Raja-Raja Melayu itu terletak pelantikan Perdana Menteri seperti mana dinyatakan dalam Artikel 40. (2):

Yang di-Pertuan Agong boleh bertindak menurut budi bicaranya pada melaksanakan tugas-tugasnya yang berikut, iaitu—

- (a) melantik seorang Perdana Menteri
- (b) tidak mempersetujui permintaan membubar Parlimen
- (c) meminta supaya diadakan susun mesyuarat Majlis Raja-Raja Melayu yang semata-mata mengenai keistimewaan, kedudukan, kemuliaan dan kebesaran Duli-Duli Yang Mulia Raja-Raja dan mengambil apa-apa tindakan dalam mesyuarat itu, dan dalam apa-apa hal lain yang tersebut dalam Perlembagaan ini.

Artikel 40. (3):

Undang-undang Persekutuan boleh membuat peruntukan bagi menghendaki Yang di-Pertuan Agong bertindak pada menjalankan tugas-tugas yang lain daripada yang berikut, selepas berunding dengan atau atas syor mana-mana orang atau kumpulan orang lain daripada Jemaah Menteri—

- (a) tugas-tugas yang boleh dijalankan menurut budi bicaranya;
- (b) tugas-tugas lain jika untuk menjalankannya peruntukan ada dibuat dalam mana-mana Perkara lain.

Dalam mentafsirkan kenyataan ini, Trindade (1978: 110) menyatakan:

“The Yang di-Pertuan Agong may also act in his discretion in the withholding of consent to a request for the dissolution of Parliament. This may not seem an important function but if the Prime Minister ceases to command the confidence of the majority in the House of Representatives and the Yang di-Pertuan Agong refuses to accede to the request of the Prime Minister to dissolve Parliament to enable elections to be held to extricate him from his parliamentary difficulties, then the Prime Minister must order the resignation of the Cabinet and the Yang di-Pertuan Agong can appoint a new Prime Minister.”

Kedudukan Raja dan kepentingan orang Melayu itu terus-menerus menjadi dasar asas dalam dasar awam, pentadbiran dan pemerintahan negara ini selepas Merdeka (Gullick 1998: 91).

Sangat penting diartikulasikan tentang kedudukan kedaulatan dan kuasa raja-raja Melayu dalam Perkara 181 (1), Perlembagaan Persekutuan Malaysia yang memaktubkan:

“Kedaulatan, prerogatif, kuasa dan bidang kuasa raja-raja dan prerogatif, kuasa dan bidangkuasa Pembesar-pembesar Memerintah Negeri Sembilan di bawah wilayah-wilayah mereka masing-masing sebagaimana yang telah ada dan dinikmati hingga kini adalah tetap dan tidak terjejas.”

Kenyataan ini menegaskan bahawa walaupun berlaku berbagai-bagai peristiwa sejarah namun kedaulatan raja-raja Melayu tetap terpelihara sehingga kini. Kenyataan ini berbeza sama sekali daripada fahaman popular yang mendakwa kononnya kedaulatan Raja-Raja Melayu sudah terhapus apabila berlaku pindaan ke atas Perlembagaan Persekutuan Malaysia tahun 1983 dan 1993.

Malah, Raja mempunyai kuasa dalam hal-ehwal Pilihan Raya Umum. Misalnya, semasa Pilihan Raya 1955, Carnell (1954: 330) mencatatkan kuasa sebenar adalah pada Raja:

“As sovereign rulers, the Sultans, with the British, can still control the pace of political advance at the centre. And locally, they are still able to oppose the granting of elected majorities on their State Councils and to nominate their own Mentris Besar. Moreover the Sultans still appear to have the right to make political speeches, as was illustrated by the Sultan of Johore’s recent public outburst against the pace at which Malaya is moving towards independence. These and other delicate issues relating to the position of the Rulers will no doubt be examined by the special independent commission and at the proposed London conference.”

Apabila dilihat hakikat perundangan dan amalan sejak era sebelum merdeka sehingga ke hari ini, ia juga boleh disebut ‘Perlembagaan Beraja,’ ‘Raja Berparlimen,’ ‘Demokrasi Berperlembagaan,’ ‘Perlembagaan Demokrasi,’ ‘Demokrasi Beraja’ atau ‘Raja Demokrasi.’ Malah, ia boleh juga ditafsirkan sebagai ‘Parlimen Beraja.’

Kesimpulan

Jelas bahawa apabila seseorang penyelidik dengan jujur dan amanah menukilkan secara menyeluruh berdasarkan sumber-sumber sahih akan mendapati paradigme “*Indirect Rules*” yang diajukan oleh Emerson itu mempunyai kesilapan serius yang begitu mendasar. Secara keseluruhannya, dapat disimpulkan bahawa pada zaman mana sekalipun, baik pada zaman sebelum mahu pun selepas pendudukan British, raja-raja Melayu sememangnya tidaklah memerintah tetapi berperanan dalam hal-hal berikut: Ketua agama Islam; Memberikan keampunan; Menjatuhkan hukuman bunuh; Hubungan diplomatik; Mengistihar perang; Tonggak kedaulatan; Melantik pembesar dan Ketua dalam pentadbiran. Antara cadangan dariapda hasil kajian ini adalah fakta-fakta yang dinukilkan menjelaskan bahawa di sebalik pelbagai peristiwa yang berlaku, termasuk pada zaman pendudukan British, raja-raja Melayu tidaklah mengalami kehilangan kuasa. Ini sekaligus dapat menghilangkan kekaburan tentang kedudukan institusi raja Melayu yang menjadi asas kestabilan dan keamanan negara.

Penghargaan

Pengarang ingin mengambil kesempatan untuk mengucapkan ribuan terima kasih kepada Pusat Pengurusan Penyelidikan (PPP), Universiti Malaysia Sabah (UMS) bagi menanggung kos penyelidikan dan penerbitan artikel akademik ini.

Rujukan

- A. Rashid Moten (2008). *Government and Politics in Malaysia*. Singapore: Cengage Learning.
- Abdul Aziz Bari (2003). *Malaysian constitution: a critical introduction*. Petaling Jaya: Other Press.
- Abdul Rashid Moten (2005). *Malaysia as an Islamic state: A political analysis*, in *Malaysia sebagai sebuah negara Islam*. Kuala Lumpur: Institute of Islamic Understanding Malaysia.
- Allen, J. de V. (1967). *The Malayan Union*. Yale: Southeast Asia Studies, Yale University.
- BMA/RP No. 1A
- Emerson, P. (1968/1937). *Malaysia, A Study in Direct and Indirect Rule*. Macmillan.

- Enloe, Cynthia H. (1975) The Neglected Strata: States in the City-Federal Politics of Malaysia. *The Journal of Federalism*, Volume 5, Issue 2, Spring: 151–170,
- Gullick, J.M. 1965. Indigenous Political Systems of Western Malays. London: The Athlone Press.
- Hawkins, D. (1972). *The defence of Malaysia and Singapore, from AMDA to ANZUK*. London: Royal United Services Institute for Defence Studies.
- Hickling, Reginald Hugh (1962). The first five years of the Federation of Malaya constitution. *Malaya Law Review*. 4.
- House of Commons, Debates on 18 March 1946, Vol. 420 cc1540-65. Straits Settlements (Repeal) Bill [Lords].
- Ibn Batutah, *Ri'ûlat Ibn Bathutah al-Musammât Tu'ûfat an-Nuzzar fî Ghara'ib al-Ansar wa-'Aja'ib al-Asfar* Vol II, ed. Dr. `Ali al-Muntasir al-Kattani 1975: 706-09.
- Innes, J. R. (1916). Some Notes on the Constitution and Legislation of the Federated Malay States. Dlm. *Journal of the Society of Comparative Legislation*, New Series, Vol. 16, No. 1: 24-29.
- Lopez, C., Carolina (2001) The British presence in the Malay world: a meeting of civilizational traditions. SARI: Jurnal Alam dan Tamadun Melayu, 19 . pp. 3-33
- Marsden (1784). *History of Sumatra*: London: Thomas Payne and Son.
- MBJ No. 121/1939.
- Milner, Anthony (1987). Colonial Records History: British Malaya. *Modern Asian Studies*. 21, no. 4: 773-792.
- Nagata, Judith (1975). Perceptions of social inequality in Malaysia. In *Pluralism in Malaysia: Myth and reality*, edited by Judith Nagata, Special Issue of Contributions to Asian Studies 7: 113-36.
- Parkinson. C. (2007). *Bills of Rights and Decolonization: The Emergence of Domestic Human Rights Instruments in Britain's Overseas Territories*. Oxford: Oxford University Press.
- Parmer, J. (1957). Constitutional Change in Malaya's Plural Society'. *Far East Sur* . 26(10) : 145–52.
- Parmer, J.N. (1957). Constitutional Change in Malaya's Plural Society. Dlm. *Far Eastern Survey*, Vol. 26, No. 10 (Oct., 1957). Hlm.: 145-152.
- Pek K. Heng et. al (1988). *Chinese Politics in Malaysia: A History of the Malaysian Chinese Association*. Oxford University Press.
- Radin Soenarno (1960). Malay Nationalism, 1896-1941. *Journal of Southeast Asian Studies*. No. 1, Mac 1-12.
- Report of the Federation of Malaya Constitutional Commission 1957* (Colonial No. 330, 1957).
- Roff, William R. (1965). *The Origins Of Malaya Nationalism*. Kuala Lumpur: Oxford University Press
- Swettenham, Frank (1955/1906). *British Malaya: An Account of the Origin and Process of British Influence in Malaya*. London: George Alien.
- The Courts Enactment, 1905*.