

Institusi Raja Sebagai Tonggak Pemerintahan Negara

Oleh
Abdul Aziz Bari

Abstrak

Di Malaysia institusi Di Raja berdiri sebagai tonggak pemerintahan negara. Secara umumnya kedudukan dan peranan itu adalah berasaskan kepada sejarah. Bagaimanapun setelah lebih 60 tahun merdeka ada beberapa asas lain yang memberikan justifikasi kepada kedudukan dan peranan tersebut. Ini termasuklah kelemahan dan kekurangan sistem demokrasi berparlimen itu sendiri. Apa yang menarik institusi berkenaan, contohnya Majlis Raja-Raja, wujud dan memainkan peranan hasil dari perkembangan sejarah itu sendiri. Pentadbiran British dan polisi-polisi mereka termasuk kemasukan orang asing menjadi sebab mengapa majlis tersebut memainkan peranan dan fungsi tertentu. Dan ini diteruskan selepas merdeka. Selain meneruskan peranan asal majlis turut memainkan peranan semak dan imbang, sesuatu yang lumrah dalam sistem demokrasi.

Pengenalan

Institusi Raja atau monarki umumnya dianggap menentang demokrasi di mana hak atau kuasa pemerintahan perlu berdasarkan kepada mandat rakyat. Bagaimanapun sistem demokrasi itu sendiri bukanlah sesuatu yang sempurna dan tidak ada kelemahan. Selain itu pemerintahan dan kenegaraan memerlukan perkara-perkara yang tidak semuanya dapat dipenuhi oleh demokrasi.

Apa pun kejanggalan sistem beraja ia boleh dikekalkan kerana sistem ini boleh disesuaikan dengan kehendak dan prinsip demokrasi. Selain itu soal-soal yang ditangani oleh sistem beraja seperti jatidiri, identiti, kesinambungan sejarah dan seumpamanya bukanlah aspek-aspek yang ditentang oleh demokrasi itu sendiri.

Meskipun demikian apakah sistem beraja itu boleh kekal dan mampu memenuhi harapan massa terpulang kepada kemampuannya menyesuaikan diri, menjenamakan

semula dan seumpamanya. Perlindungan undang-undang bukanlah jaminan untuk sistem beraja terus kekal dan memainkan peranan. Sebaliknya ia perlu bergantung kepada kelebihan dan kekuatannya sendiri, khususnya dalam mengisi ruang dan kelemahan sistem demokrasi.

Sistem beraja dalam Sejarah Negara

Sifat dan jenis sistem pemerintahan harus diukur dan dinilai dalam kerangka dan sejarah negara itu sendiri. Sebab itu untuk menilai kesesuaian dan kelebihan sistem beraja di Amerika Syarikat atau India atau Indonesia adalah tidak wajar kerana negara-negara berkenaan tidak pernah wujud sebagai sebuah monarki. Adalah lebih sesuai untuk menilai kelebihan dan kesesuaian sistem beraja dalam konteks negara-negara yang asalnya monarki seperti United Kingdom, Malaysia atau Thailand. Bagaimanapun ada sarjana yang membandingkan sistem-sistem demokrasi dunia dan ada di antara mereka yang mendakwa bahawa dalam konteks Eropah negara-negara yang demokrasinya lebih stabil adalah negara-negara monarki.

Di Malaysia sistem beraja adalah sesuatu yang integral dari sistem pemerintahan negara. Ia amat rapat dengan sejarah, identiti dan tamadun negara. Ini bukanlah sesuatu yang terlalu ganjil kerana di United Kingdom contohnya ada kalangan pemikir yang berpendapat bahawa tidak mudah untuk menukar sistem beraja yang ada dan menggantikannya dengan sistem republik. Ini termasuk aspek-aspek pemerintahan di mana meskipun monarki hanya merupakan lambang penghapusan sistem berkenaan tidak semudah yang disangka. Mungkin kekeliruan dan masalah yang masih belum selesai dalam kemelut Brexit di negara tersebut ketika ini menggambarkan kesulitan yang dikatakan tadi. Begitu juga dengan debat sama ada Australia harus menjadi republik yang masih belum selesai sehingga kini.

Berbalik kepada Malaysia adalah sesuatu yang tidak dapat dinafikan bahawa sistem beraja memainkan peranan penting dalam sejarah; dari kemasukan dan perkembangan Islam pada abad ke 15 di Melaka hinggalah kepada kedatangan British pada kurun yang ke 18. Ini semua dengan sendirinya menekankan betapa sistem

beraja itu memberi sumbangan penting kepada setiap tahap dalam evolusi dan pembentukan negara.

Orang Melayu memeluk Islam dengan mudah dan beramai-ramai melalui istana. Ini dengan sendirinya memberi justifikasi kepada kedudukan dan peranan Raja-Raja dalam pentadbiran Islam di negara kita yang hari ini diberikan pengesahan oleh perlembagaan sebagaimana yang tertera dengan jelas dalam Perlembagaan Persekutuan dan perlembagaan-perlembagaan negeri. Selain itu justifikasi kepada kedudukan dan peranan Raja-Raja itu turut disebut – walaupun secara tidak langsung – oleh Al-Qur'an dan Sunnah. Dan di sana ada banyak pandangan sarjana – dalam dan luar negara – yang menghurai hujah dan justifikasi tersebut.

Tidak dapat dinadikan bahawa kedudukan dan peranan Raja-Raja hari ini turut dipengaruhi oleh pentadbiran British yang bermula secara formal dengan termeterainya Perjanjian Pangkor pada 1874 antara pihak British dengan Sultan Perak. Selepas itulah ungkapan bertindak mengikut nasihat – meskipun berbeza dengan konsep yang ada sekarang – mula masuk ke dalam kerangka pentadbiran kita. Perkembangan-perkembangan berikutnya, dari perjanjian yang sama dengan negeri-negeri Melayu yang lain hinggalah kepada pembentukan durbar 1897, Malayan Union 1946 dan Persekutuan Tanah Melayu 1948 semuanya disertai oleh Raja-Raja. Begitu juga dengan rundingan kemerdekaan selepas Pilihan Raya 1955. Tanpa sistem beraja kita mungkin merdeka sebagai sebuah republik dan negara unitari dan bukan persekutuan seperti yang ada sekarang.

Raja Berperlembagaan di Malaysia

Kedudukan dan peranan sistem beraja dalam sistem demokrasi seperti Malaysia perlu diuraikan dalam konteks Raja Berperlembagaan. Meskipun ruang lingkup konsep ini tidak banyak berbeza dengan konsep yang sama di negara lain termasuk United Kingdom ada aspek-aspek tertentu yang membezakan konsep Raja Berperlembagaan di Malaysia dengan negara-negara beraja yang lain. Ini berpunca dari kelainan budaya politik dan kedudukan agama di dalam negara kita.

Apa pun definisi Raja Berperlembagaan itu hakikatnya ialah bahawa di dalam sistem sedemikian Raja dan istana tidak memainkan peranan yang secara rutin memerintah dan mengurus negara. Dalam kerangka ini umumnya kedudukan Raja hanyalah sebagai lambang. Jika ada pun peranan proaktif oleh Raja ini harus dimainkan dalam konteks semak dan imbang dan pelindung kepada sistem dan perlembagaan. Inilah yang perlu diambilkira dalam peruntukan-peruntukan yang bersifat budibicara seperti membubar dewan dan perisytiharan darurat.

Itulah tema dan penekanan yang sepatutnya menentukan apa yang dipanggil kuasa Yang di-Pertuan Agong, Raja-Raja dan Majlis Raja-Raja. Ketiga-tiga komponen ini membentuk apa yang kita kenali sebagai sistem beraja di Malaysia sekarang. Selain tuntutan dan batasan demokrasi dan perlembagaan tema semak dan imbang itu lebih logikal dan munasabah: Raja-Raja tidak mampu beroperasi dan berfungsi sebagaimana orang politik atau pegawai tadbir. Menarik untuk disebut bahawa sebelum konsep Raja Berperlembagaan itu diamalkan pun telah diperdebatkan sama ada Raja-Raja mengambil peranan proaktif atau hanya sebagai lambang dan sumber kesahan.

Selain itu alasan lain yang menekankan perlunya Raja-Raja tidak memainkan peranan proaktif ialah wujudnya peranan utama sistem beraja itu sendiri: sebagai lambang yang bebas dan tidak terjebak dalam politik kepartaian dan kontroversi. Kedudukan institusi beraja faktor perpaduan juga menuntut Raja-Raja bebas dari kontroversi dan perdebatan. Pendeknya jika ada pun kuasa-kuasa tertentu yang menuntut Raja-Raja mengambil peranan proaktif ini perlu dilihat sebagai kekecualian dan bukan diet harian.

Sistem beraja sebagai tonggak pemerintahan

Sesuatu yang dianggap tonggak dalam sesebuah sistem – termasuk sistem pemerintahan – adalah sesuatu yang kritikal; sesuatu yang boleh menyebabkan sistem itu statik atau tidak berfungsi. Walaupun fungsi-fungsi seperti membuka persidangan parlimen atau mengurniakan bintang kebesaran boleh juga dilakukan oleh ketua negara yang bukan Raja – seperti di India dan Singapura – kenyataannya

ialah fungsi yang dimainkan oleh Raja di Malaysia mempunyai sejarah dan keunikannya sendiri. Dan tidak ada sebab mengapa ia harus digantikan.

Meskipun perkara-perkara itu bersifat upacara ia adalah sesuatu yang penting dalam kalendar dan tradisi negara. Kedudukan Raja juga sudah sebatang dengan lambang dan jati diri negara, termasuk dalam lagu kebangsaan. Penggunaan terminologi “kerajaan” dan tidak “pemerintah” juga turut membayangkan sentraliti sistem beraja di dalam pemerintahan kita.

Kedudukan sistem beraja sebagai tonggak lebih sukar untuk diremehkan dalam konteks pentadbiran Islam. Menarik untuk disebut bahawa kebanyakan negara yang mempunyai agama negara atau meletakkan agama sebagai sebahagian daripada establishment. Inilah yang kelihatan di United Kingdom, Thailand dan Jepun. Di Malaysia Raja-Raja dan Majlis Raja-Raja mempunyai peranan dan kuasa yang tertentu sebagai ketua agama Islam. Walaupun kedudukan ini tidak mempunyai asas Islam tetapi ia berguna kepada pentadbiran Islam. Bahkan ia boleh diujah Raja mengisi vakum yang ditinggalkan oleh Rasulullah s.a.w. dan khulafa al-rashidun. Dan ini semakin diperkukuh oleh sifat politik kepertaian di dalam pemerintahan demokrasi moden termasuk apa yang berlaku di dalam demokrasi berparlimen.

Kepentingan Islam dalam kehidupan dan urusan seharian – dari politik hinggalah pentadbiran – memberi kesan memperkukuh kedudukan Raja dalam pentadbiran. Itu belum dikira pertambahan umat Islam yang kini membentuk lebih 60 peratus daripada 32 juta penduduk Malaysia.

Isu-isu kontroversial

Dalam tempoh lebih enam dekad negara merdeka telah terjadi banyak insiden yang menguji ketahanan sistem beraja. Dari insiden yang berskala kecil dan terpencil hinggalah kepada yang bersifat krisis.

Sewaktu negara masih di dalam tahun-tahun awal selepas merdeka pun telah berlaku masalah antara kerajaan dengan istana. Ini dapat dilihat daripada tulisan Tunku Abdul

Rahman yang menjadi Perdana Menteri antara 1957 dan 1970. Bagaimanapun itu semua tidak merebak menjadi krisis; sesuatu yang mungkin bersebab daripada kedudukan Tunku sebagai anak raja dan karisma yang beliau miliki. Ketegangan antara pentadbiran dan istana juga berlaku sebelum merdeka, sebagai contoh sewaktu Dato Onn Jaafar menjadi Menteri Besar Johor.

Krisis besar Raja-Raja dan kerajaan berlaku pada 1983 dan kemudian 1993; sesuatu yang berpunca dari tindakan kerajaan persekutuan mengemukakan pindaan perlembagaan yang menyentuh kuasa dan keistimewaan Raja-Raja. Krisis 1983 berkisar kepada pindaan kepada kuasa perkenan Raja untuk rang undang-undang dan kuasa mengisytiharkan darurat oleh Yang di-Pertuan Agong. Krisis 1993 pula berkisar kepada keistimewaan imuniti Raja-Raja yang membawa kepada pembentukan Mahkamah Khas untuk Raja-Raja.

Walaupun kedua-dua krisis itu telah “selesai” tidak mustahil ia akan dibuka semula. Ini kerana formula penyelesaian ketika itu kelihatan dipaksakan; sesuatu yang berlaku di dalam keadaan kerajaan mempunyai kuasa dan pengaruh untuk menekan dan mengugut media dan media memainkan peranan besar dalam memaksakan “penyelesaian” kepada kedua-dua krisis berkenaan. Bagaimanapun sama ada krisis-krisis itu akan dibuka semula bergantung kepada kekuatan dan pengaruh Raja-Raja di kalangan rakyat.

Institusi beraja dalam Malaysia Baru

Malaysia Baru – yang bermula dengan kemenangan Pakatan Harapan pada Pilihan Raya Umum 2018 – penting kerana ia menyebabkan berlakunya beberapa perubahan yang dikira mendasar di dalam pentadbiran negara. Setengahnya malah menyebabkan berlaku pemansuhan dan pindaan undang-undang termasuk perlembagaan.

Meskipun Pakatan Harapan komited untuk mengekalkan sistem beraja – sebagaimana yang termaktub dalam manifesto mereka – ruang lingkup dan intisari sebenar komitmen itu masih belum jelas. Meskipun Pakatan Harapan mempunyai

komitmen tersebut ini tidak bermakna sistem beraja boleh berpuas hati dan tidak berbuat apa-apa. Yang jelas Pakatan Harapan mempunyai komitmen untuk membuka ruang yang lebih untuk demokrasi yang dengan sendirinya meletakkan institusi awam terdedah atau perlu akur kepada tuntutan demokrasi supaya lebih accountable dan telus. Sebagai contoh dengan tidak adanya undang-undang yang dianggap drakonia seperti Akta Hasutan 1948 institusi beraja tidak lagi kebal dari kritikan.

Walau apa pun pentadbiran Umno-Barisan Nasional sebelum ini sebenarnya tidaklah sepenuhnya melindungi institusi beraja. Apa yang berlaku pada 1948 – apabila Umno memaksa Raja-Raja melantik Menteri Besar yang mereka namakan - dan krisis-krisis antara istana dengan kerajaan yang disebutkan di atas membuktikan perkara itu. Yang membezakan Umno-Barisan Nasional dengan Pakatan Harapan ialah asas moral mereka: apabila pentadbiran Barisan Nasional menuntut Raja-Raja lebih telus dan demokratik mereka sendiri tidak komited dengan ideal itu.

Penting untuk disebut bahawa tema utama dalam Malaysia Baru ialah mereka yang memegang kedudukan atau peranan awam perlu akur kepada pemantauan oleh rakyat terbanyak. Selain itu mereka juga perlu kompeten dan layak. Tuntutan ini terpakai kepada semua yang mempunyai kuasa dan peranan. Dan ini tidak terhad kepada ahli-ahli politik sahaja. Raja-Raja, para hakim, pegawai dan kakitangan kerajaan tidak boleh mengelak dari tuntutan tadi, yang berbeza hanyalah prosedur dan implikasinya sahaja.

Dalam konteks Raja-Raja mekanisme untuk membuat penyesuaian sebenarnya sudah ada dalam perlembagaan. Baik Majlis Raja-Raja atau badan yang hampir sama di peringkat negeri, perlu ada kesediaan untuk membuat anjakan dan penyesuaian ke arah itu. Seorang bekas Ketua Hakim Negara pernah berkata sekiranya mekanisme ini benar-benar memainkan peranan krisis-krisis besar yang terjadi pada tahun 1983 dan 1993 sebenarnya boleh dielakkan. Penyesuaian dan anjakan yang dimaksudkan ialah perlunya peruntukan dalam undang-undang tubuh negeri berkenaan dipatuhi dari segi zahir dan semangatnya. Jika ini gagal dipatuhi maka istana tidak mampu menjadi institusi yang disegani, sesuatu yang amat perlu jika istana hendak memainkan peranannya dengan berkesan.

Penutup

Meskipun sistem beraja masih kekal tidak bermakna bahawa ia tidak mengalami apa-apa perubahan di sepanjang zaman. Manakala sebahagian daripada perubahan itu berlaku secara semulajadi sebahagian yang lain jelas berlaku secara yang drastik dan dipaksakan. Ini berlaku sewaktu pentadbiran British dan selepas negara merdeka.

Bagaimanapun untuk memastikan bahawa sistem beraja terus relevan ia perlu berubah dan sebaik-baiknya ia hendaklah berlaku atas inisiatif sendiri dan bukan sesuatu yang dipaksakan.

Dari apa yang berlaku dapat disimpulkan bahawa isu di hadapan kita bukan soal apakah kita hendak terus kekal sebagai negara beraja atau republik. Sebaliknya isu di hadapan kita ialah bagaimana sistem beraja itu perlu membuat perubahan dan penjenamaan semula. Ini termasuk apakah Raja yang bertakhta itu layak dan boleh terus berada di situ dan tidak perlu digantikan dengan waris yang lain. Dan ini memang telah sedia dibenarkan oleh perlembagaan kita; khususnya undang-undang tubuh negeri-negeri Melayu yang ada. Apa yang penting ini selaras dengan tuntutan demokrasi.

Bacaan Lanjut:

1. Abdul Aziz Bari, "Sejarah dan Hubungannya dengan Beberapa Ciri Penting Perlembagaan Persekutuan Malaysia", 10 *Kanun* (2) Jun 1998, hh.1-15
2. Abdul Aziz Bari, "Institusi Ketua Negara, Ketua Negeri dan Majlis Raja-Raja" dlm. Ahmad Ibrahim *et al*, *Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1999, hh.40-98
3. Abdul Aziz Bari, "Pelaksanaan Islam melalui Kerangka Perlembagaan dan Perundangan Malaysia: Masalah dan Potensinya", *IKIM Law Journal*, Jld.3, Bil.2, 1999, hh.83-105
4. Abdul Aziz Bari, "The 1993 Constitutional Crisis: A Redefinition of the Monarchy's Role and Position?" dlm. Andrew Harding & H.P. Lee (eds),

Constitutional Landmarks in Malaysia: The First Fifty Years, Kuala Lumpur: LexisNexis, 2007, hh.227-242

5. Abdul Aziz Bari, "The Monarchy: Symbolism, Guardianship and Stability" dlm. Syed Arabi Idid (ed), *Malaysia at Fifty: Achievements and Aspirations*, Kuala Lumpur: 2007, hh.179-192
6. Abdul Aziz Bari, "The Monarchy and State Governing" dlm. Abdul Razak Baginda (ed), *Governing Malaysia*, Kuala Lumpur: MSRC, 2009, hh.75-90
7. Abdul Aziz Bari, "British Westminster System in Asia: The Malaysian Variation", *US-China Law Journal*, Jld.4, No.1, 2007, hh.1-8 16

Biodata Penulis

*YB Dr Abdul Aziz Bari adalah ADUN Tebing Tinggi dan ahli EXCO Kerajaan Negeri Perak. Sebelum menceburi bidang politik beliau adalah profesor undang-undang di UIAM. Dalam tempoh hampir 25 tahun di dunia akademik itu beliau telah menerbitkan lebih 10 buah buku mengenai pelbagai aspek perlembagaan negara. Ini termasuk *Majlis Raja-Raja: Kedudukan dan Peranan dalam Perlembagaan* (2002), *Islam dalam Perlembagaan Malaysia* (2005), *The Monarchy and the Constitution in Malaysia* (2012) serta *Perlembagaan Malaysia: Suatu Pengenalan* (2014)

**Kertas Konvensyen Sejarah Negara 2019 pada 15-16 Oktober 2019 di Bandar Baru Bangi, Selangor