

**MAJLIS POLEMIK SEJARAH MALAYSIA
SESI KE-44**

“INSTITUSI DIRAJA”

Tajuk:

**EVOLUSI RAJA BERPERLEMBAGAAN DI
MALAYSIA: SATU PEMERHATIAN SEJARAH
DAN PERUNDANGAN**

Oleh:

Prof. Madya Dr. Shamrahayu binti Ab. Aziz

18 Ogos 2020 (Selasa)

Anjuran:

ARKIB NEGARA MALAYSIA

EVOLUSI RAJA BERPERLEMBAGAAN DI MALAYSIA: SATU PEMERHATIAN SEJARAH DAN PERUNDANGAN

Prof. Madya Dr. Shamrahayu Ab. Aziz
Universiti Islam Antarabangsa Malaysia

(Kertas kerja yang dibentangkan pada Majlis Polemik Sejarah Ke-44 pada 18hb
Ogos 2020 di Hotel Istana Kuala Lumpur)

Sistem beraja di negara kita telah berevolusi atau berkembang secara beransur-ansur menurut tuntutan atau perubahan masa dan keadaan. Sejarah dan perundangan berkaitan evolusi tersebut cuba dirungkaikan dalam kertas kerja ini melalui pendekatan analisis kepada beberapa dokumen sejarah dan undang-undang, terutamanya semasa berlakunya perkembangan ke arah perlembagaan (constitutional development) pada tahun 1948 dengan termetrainya Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 dan Perjanjian Negeri-Negeri 1948. Begitu juga dengan Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1957 dan Perjanjian Kemerdekaan Tanah Melayu 1957, serta gubalan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957. Seterusnya evolusi sistem beraja yang dikenali sebagai raja berperlembagaan di Malaysia dapat dilihat dalam perubahan yang berlaku selepas 1957, terutamanya apabila beberapa peruntukan berkaitan institusi beraja dalam Perlembagaan Persekutuan dipinda. Pindaan tersebut telah memberi kesan secara langsung kepada ciri raja berperlembagaan di negara ini.

Pengenalan

Kertas kerja ini merangkumi evolusi sistem beraja, yang saya mulakan dengan perlembagaan bertulis moden yang dinamakan sebagai Perlembagaan atau Undang-Undang Tubuh bagi Negeri. Saya tidak merujuk kepada undang-undang yang lebih awal yang dianggap sebagai perlembagaan. Saya memulakan perbincangan dengan sistem beraja yang dimaktubkan dalam *Itqan al-Muluk* sebagai undang-undang yang diisytihar sebagai Perlembagaan. Saya teruskan dengan sistem beraja dalam Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948; kemudiannya, sistem beraja sempena kemerdekaan dan pembentukan Persekutuan Tanah Melayu 1957. Setelah itu, saya meneliti perubahan atau pindaan Perlembagaan Persekutuan yang memberi kesan ke atas sistem beraja di negara kita. Menyelusuri perubahan yang berlaku pada setiap peringkat tersebut, saya rangkumkan sebagai evolusi sistem raja berperlembagaan di Malaysia. Walaubagaimana pun, kajian lanjut tentang raja berperlembagaan juga diperlukan dalam Negeri Melayu Bersekutu, Negeri Melayu Tidak Bersekutu dan Malayan Union. Kertas kerja ini saya anggap sebagai satu kajian permulaan. Saya akan meneroka dengan lebih terperinci lagi pada masa hadapan tentang tajuk ini dengan merujuk kepada dokumen lain yang berkaitan.

Sesungguhnya kedudukan institusi beraja dalam negara kita sudah lama bertapak. Ia telah menjadi pasak kepada penubuhan dan pembinaan negara, menjadi sumber rujukan tertinggi dan tiang kepada kedaulatan, maruah dan kekuatan bangsa, dari dahulu sehingga kini. Walaupun telah menempuh zaman penjajahan atau pentadbiran beberapa kuasa asing yang begitu lama, serta dalam beberapa episod, tetapi institusi ini tetap kekal utuh sebagai sumber utama pentadbiran negara setelah merdeka. Fakta sejarah ini tidak dapat disangkal atau dipersoalkan lagi.

Setelah mencapai kemerdekaan, institusi raja tetap dijamin kedudukannya dalam Perlembagaan. Terdapat tiga institusi beraja yang disebut dalam Perlembagaan Persekutuan. Institusi-institusi tersebut ialah Institusi Beraja di negeri-negeri, institusi Yang di-Pertuan Agong dan institusi Majlis Raja-Raja pada peringkat Persekutuan (Lihat Perkara 32, 38, 71, 181).. Pemasyhuran institusi-institusi beraja tersebut oleh Perlembagaan telah sekaligus menyatakan juga tentang kuasa dan peranan institusi beraja mengikut kesesuaian pemasyhurannya dan kedudukannya.

Sesungguhnya pengorbanan yang paling besar dilakukan oleh raja-raja ialah apabila baginda memberi perkenan bagi menjadi raja berperlembagaan. Kesediaan baginda pernah diberikan perhatian oleh Suruhanjaya Perlembagaan (Suruhanjaya Reid) dalam persediaan membuat draf Perlembagaan bagi Malaysia merdeka pada tahun 1957. Lord Jenning melontarkan pertanyaan kepada peguam terpelajar, Neil Lawson, iaitu peguam yang mewakili Ke bawah Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja. Tujuan pertanyaan tersebut adalah bagi mendapatkan kepastian tentang kesediaan baginda raja-raja untuk menjadi raja berperlembagaan pada peringkat negeri yang banginda naungi. Ini menunjukkan bahawa, kepastian tersebut adalah penting kerana ia bukan bersewenang-wenang untuk seorang raja berkongsi kuasa berlandaskan kepada peruntukan Perlembagaan.

Sebelum meneruskan perbincangan, saya cuba mendefinisi dan menghuraikan tujuan serta fungsi raja berperlembagaan secara umum bagi memudahkan para pembaca memahami evolusi yang berlaku kepada sistem beraja.

Maksud, Tujuan dan Fungsi Raja Berperlembagaan

Raja berperlembagaan atau dalam istilah bahasa Inggeris, *Constitutional Monarchy* merupakan satu bentuk kerajaan yang mana kuasa raja (raja atau ratu) ditentukan oleh Perlembagaan atau oleh undang-undang, atau adat dan amalan Perlembagaan, yang dikenali dalam bahasa undang-undang Perlembagaan sebagai *constitutional convention* (konvensyen Perlembagaan). Ini adalah pengertian umum istilah raja perlembagaan.

Istilah raja berperlembagaan juga difahami sebagai raja yang bertindak atas nasihat, sama ada nasihat Perdana Menteri atau Jemaah Menteri. Pengertian ini hanya

pengertian umum yang sering kali merujuk kepada sistem beraja di Britain. Bagi negara yang mempunyai perlembagaan bertulis seperti Malaysia, raja berperlembagaan adalah bermaksud raja yang mempunyai kuasa dan peranan yang ditentukan secara bertulis dalam Perlembagaan. Namun begitu, amalan Perlembagaan tidak dapat tidak masih lagi diperlukan dalam negara yang mempunyai perlembagaan bertulis kerana pastinya tidak semua prinsip perlembagaan mampu diterjemah dalam bentuk peruntukan khusus (atau *entrenched*) dalam perlembagaan bertulis tersebut. Apabila terdapat peristiwa atau keadaan yang tiada peruntukan secara harfiah dalam Perlembagaan, maka adakalanya amalan Perlembagaan perlu diadakan demi menyempurnakan peruntukan perlembagaan bertulis. Namun, sebagaimana prinsip undang-undang Perlembagaan, suatu amalan perlembagaan itu tidak dikira sebagai undang-undang sehinggalah ia disahkan oleh mahkamah.

Tujuan dan fungsi raja berperlembagaan secara amnya boleh dirangkum dalam beberapa perkara;

Pertama, mengesahkan pelantikan dan kewujudan sebuah kerajaan dengan menetapkan atau melantik Perdana Menteri.; raja berperlembagaan mewakili negara dalam upacara dan rasmi di mana identiti dan kuasa negara, tetapi tidak lebih daripada kerajaan. Sebagai contoh, raja biasanya akan mentauliahkan dan menerima duta; berkaitan dengan Parlimen, membuka dan menangguh sesi parlimen serta membubarkan parlimen; menurunkan cop mohor bagi memasyhurkan undang-undang dan secara rasmi memasyhurkan undang-undang bagi tujuan pelaksanaannya; raja juga secara rasmi melantik pegawai-pegawai berpangkat tinggi tertentu seperti peguam negara dan ketua audit negara.

Kedua, raja berperlembagaan hendaklah berada di luar pagar politik. Sebagai contoh, amalan raja berperlembagaan di negara kita, sama ada pada peringkat Persekutuan atau peringkat negeri, institusi monarki tidak boleh mengambil bahagian atau mempunyai kepentingan dalam politik kepartian. Walaupun perkara ini tidak dinyatakan secara harfiah dalam Perlembagaan, sama ada Perlembagaan Persekutuan atau Perlembagaan negeri, tetapi itulah amalan yang sebaiknya bagi kestabilan institusi beraja itu sendiri.

Ketiga, oleh kerana pengasingan itu, berlakulah pemisahan antara ketua kerajaan dan ketua negara. Pemisahan ini mengekalkan pemisahan antara kerajaan berparti politik dan institusi tetap negeri dan negara yang bersifat neutral, tidak berpihak, iaitu institusi beraja. Secara simbolik pada masa sama, kewujudan institusi beraja dapat memastikan bahawa mereka yang menerajui kerajaan sekurang-kurangnya beranggapan bahawa di atas mereka itu terdapat pihak berkuasa yang lebih tinggi yang mewakili negara bersandarkan Perlembagaan.

Keempat, Raja berperlembagaan mencerminkan dan menyatakan nilai-nilai moral yang dikongsi rakyat dan masyarakat. Fungsi kepemimpinan raja adalah termasuk tradisi dan budaya atau menyokong atau menggalakkan aktiviti kebajikan. Kepimpinan raja berperlembagaan, tanpa terlibat dalam politik kepartian, mempunyai platform kebangsaan yang membolehkan raja berperlembagaan bertindak sebagai budi dan hati nurani negara kita. Raja berperlembagaan boleh bersuara bagi pihak mereka yang dilupakan oleh orang politik. Namun begitu, dalam melaksanakan kepemimpinan ini, ia amat payah kerana garis pemisah antara kepemimpinan raja dan campur tangan politik begitu nipis sekali. Ini kerana dalam banyak keadaan raja berperlembagaan dalam banyak bidang kuasa dilarang oleh undang-undang atau adat daripada membuat komen yang boleh ditafsirkan oleh orang ramai sebagai melibatkan diri dalam politik serta mengundang kontroversi.

Kelima, Raja berperlembagaan juga mempunyai peranan penting dalam aspek agama. Raja berperlembagaan bertindak sebagai ketua institusi agama dan mempunyai amanah bagi menjaga kedudukan agama. Pada awalnya sejarah negara menunjukkan atau mendakwa bahawa monarki merupakan sanksi ilahi untuk pemerintahan mereka. Gabungan kuasa pemerintahan sivil dan agama boleh membantu untuk mengesahkan institusi awam dan menghalang penyebaran pelampau agama yang boleh menggugat ketidakstabilan.

Bagi melihat evolusi sistem beraja di negara kita saya mulakan dengan peruntukan yang terdapat dalam *Itqan al-Muluk*. *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* (selepas ini dirujuk sebagai *Itqan al-Muluk*) adalah Undang-Undang Bagi Diri Kerajaan Terengganu yang digubal pada 2 November 1911 bersamaan dengan 11 Zulkaedah 1329H. *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* secara harfiahnya boleh diterjemahkan sebagai bermaksud pemerintah yang bersungguh-sungguh dengan akhlak yang adil. *Itqan al-Muluk* mengandungi 53 fasal yang lengkap dengan pendahuluan (mukaddimah) dan khatimah (penutup). Perkara terkandung dalam *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* (*Itqan*) sepenuhnya berkaitan tatacara pemerintahan sebuah kerajaan. Ia lengkap sebagai sebuah dokumen yang menjadi asas, rujukan dan panduan dalam sistem bernegara dengan pemerintahan beraja yang berwibawa bersandarkan kepada hukum syarak.

Sistem Beraja dalam *Itqan al-Muluk*

Tiada frasa raja berperlembagaan digunakan dalam *Itqan al-Muluk* walaupun ia adalah dokumen yang menetapkan serta menghadkan kuasa raja atau sultan sebagai pemilik dan pemerintah bagi diri kerajaan Terengganu. Fasal Yang Pertama *Itqan al-Muluk* menyatakan,

“Raja, iaitu Yang Maha Mulia Sultan, Yang di-Pertuan Besar Terengganu yang memerintah dan memiliki sekalian kuasa Kerajaan Terengganu dan sekalian jajahan takluknya ialah Kepala di atas segala pangkat dan darjat di dalam Kerajaan Terengganu”.

Namun begitu, ini tidak bermakna Raja bebas bertindak atau boleh bertindak secara mutlak dalam semua hal, kecuali dalam lantikan Menteri serta pegawai dan menentukan kuasa serta segala gaji mereka dan memberi darjah kebesaran, serta boleh memberi apa-apa akuan bagi mereka (Fasal Yang Keenam). Begitu juga dengan kuasa Raja untuk mengeluarkan, atau memecat Menteri daripada jawatan. Adapun begitu, pemecatan tersebut adalah kerana mereka berbuat salah melanggar Undang-Undang Kerajaan atau melakukan perkara-perkara yang berdosa pada hukum syarak (Fasal Yang Ketujuh).

Pada Fasal Yang Kelapan, adalah mustahak bagi Raja untuk bermesyuarat. Amat jelas sekali dalam Fasal Yang Kelapan bahawa "Sungguhpun sekalian kuasa Negeri dan Kerajaan semuanya pada Raja jua tetap lazim dan mustahaklah Raja itu bermesyuarat dengan segala Menteri-Menteri atas apa-apa pekerjaan Kerajaan dan peraturan undang-undangnya. Ini juga dapat dilihat dalam keadaan Raja berhak melantik menteri-menteri yang juga pegawai-pegawai besar kerajaan sebagai penolong khas raja dalam apa juga pekerjaan (Fasal Yang Kedua Puluh Tiga). Dengan kata lain Raja boleh bertindak dengan pertolongan para pegawai yang dilantik ini.

Pelantikan dan Pemecatan Jemaah Menteri

Perlantikan Menteri Besar adalah kuasa mutlak raja, manakala lantikan Timbalan Menteri Besar ialah hak Jemaah Menteri. Pada Fasal Yang Kedua Puluh Sembilan dinyatakan:

Memilih dan menjadikan Menteri Besar dan Naibnya

Adapun hal pada memilih dan menjadikan Menteri Besar itu semata-mata hak bagi Raja dan pada memilih Naib Menteri Besar itu hak Jemaah Menteri, tetapi hendaklah dengan diperkenan oleh Raja dahulu daripada ditetapkan dia

Pada Fasal Yang Ketiga Puluh dinyatakan:

Syarat yang dijadikan Menteri Besar dan Naibnya

Maka hendaklah dijadikan Menteri Besar dan Naibnya itu seorang yang sudah sedia ada dalam bilangan pegawai-pegawai besar Kerajaan dan sudah menjadi ahli Mesyuarat Kerajaan

Darihal peletakan jawatan, Fasal Yang Ketiga Puluh Satu menyatakan seseorang itu boleh meletak jawatan sebagai Menteri Besar tetapi tidak boleh menarik diri daripada menjadi Ahli Mesyuarat Negeri kecuali dengan permohonan mereka (Ahli Mesyuarat Negeri) yang lain dan diperkenan Raja.

Pelantikan Perdana Menteri dalam Perlembagaan Persekutuan adalah juga termasuk dalam skop budi bicara Yang di-Pertuan Agong. Begitu juga dengan

pelantikan Menteri Besar di Negeri-Negeri. Tetapi syarat yang dikenakan oleh Perlembagaan Persekutuan ialah, seorang yang akan dilantik sebagai Perdana Menteri atau Menteri Besar itu hendaklah mereka yang dipilih menjadi wakil rakyat dalam Dewan Rakyat atau Dewan Undangan Negeri. Satu syarat lain ialah didapati oleh Raja akan memperoleh sokongan majoriti ahli Dewan.

Pemecatan seseorang Perdana Menteri atau Menteri Besar pula hendaklah melalui proses undi tidak percaya. Sekiranya tiada undi tidak percaya Yang di-Pertuan Agong atau Sultan tidak boleh sewenang-mewenang memecat Perdana Menteri atau Menteri Besar.

Perbezaan ketara berkaitan kedudukan Perdana Menteri atau Menteri Besar dalam Perlembagaan sekarang dengan *peruntukan Itqan al-Muluk* ialah, kelayakan dan status. *Itqan al-Muluk* meletakkan Menteri Besar sebagai kakitangan Kerajaan, manakala Perlembagaan semasa meletakkan Perdana Menteri dan Menteri Besar sebagai wakil rakyat dalam sistem demokrasi.

Pemakaian Prinsip Syura

Itqan al-Muluk menegaskan prinsip mesyuarat di antara Raja dan semua menteri. Ini jelas apabila *Itqan* menjelaskan “sungguhpun sekalian kuasa Negeri dan Kerajaan semuanya pada Raja jua tetapi lazim dan mustahaklah Raja itu bermesyuarat dengan segala menteri-menteri atas apa-apa pekerjaan Kerajaan dan peraturan undang-undangnya” (Fasal Yang Kelapan). Namun, sekiranya ahli mesyuarat tiada, Raja boleh menentukan dengan sendiri mengenai perkara yang memerlukan penyelesaian. Keputusan yang dibuat atas pemikiran baginda itu akan ditimbang semula oleh ahli mesyuarat (Fasal Yang Kesembilan).

Prinsip syura juga jelas apabila disebut dalam Fasal Yang Kelima, yang mana, sekiranya ketiadaan semua waris Raja atau ada, tetapi tidak berkelayakan untuk ditabalkan sebagai Raja, Kerajaan hendaklah bermesyuarat dengan Jemaah Menteri dan “ahl al-Hal wa al-Aqd”. Penggunaan istilah “ahl al-Hal wa al-Aqd” ini menunjukkan lagi amalan Syura kerana “ahl al-Hal wa al-Aqd” merupakan keanggotaan Syura sebagaimana prinsip Syura dalam Islam. Walaupun begitu *Itqan al-Muluk* tidak menjelaskan siapakah “ahl al-Hal wa al-Aqd” tersebut, sama ada mereka dilantik khusus atau dipilih atau tugas mereka juga tidak disebut. Walaupun begitu, *Itqan al-Muluk* ada menetapkan bahawa tiap menteri hendaklah mengamalkan prinsip Syura dalam perkara berat dan besar. Tetapi menteri itulah yang akan bertanggungjawab kepada kesan daripada tindakan yang diambil dalam jawatannya itu. Hal ini jelas disebut pada Fasal Yang Ketiga Puluh Empat.

Keperluan mesyuarat juga disebut dalam hal mengubah dan mentafsir *Itqan al-Muluk* pada Fasal Yang Kelima Puluh Tiga. Pelaksanaan syura atau mesyuarat ini memberi hak kepada setiap ahli menyuarakan pendapat walaupun bertentangan antara satu sama lain. Tetapi, keputusan diambil daripada ketetapan majoriti. Perkara ini dinyatakan pada Fasal Yang Keempat Puluh Tiga.

Kuasa Raja Mengenai Keputusan Mesyuarat

Setiap ketetapan yang dicapai dalam Mesyuarat hendaklah ditulis dalam buku dan dimaklumkan kepada Raja. Sekiranya keputusan atau ketetapan atau undang-undang yang dibuat oleh Mesyuarat tersebut mengenai isi negeri Terengganu, ia hendaklah dizahirkan kepada awam setelah mendapat perkenan Raja. Hal ini dapat dilihat dalam Fasal Yang Keempat Puluh Empat.

Sekiranya perkenan Raja mengenai ketetapan yang telah dibuat itu tidak diperoleh, maka ia hendaklah dibawa kepada mesyuarat sehingga ketiga kali. Sekiranya masih lagi tidak mendapat perkenan Raja maka perkara tersebut tidak boleh dibincangkan lagi sehingga jangka masa satu tahun. Selepas masa satu tahun itu, perkara berkenaan bolehlah dibincangkan lagi dalam Mesyuarat Kerajaan pada kali keempat. Setelah dibincangkan pada kali keempat ini, ketetapan tersebut boleh diperkenankan Raja kerana telah tiada kecuaiian (taqsir) lagi pada Raja, atau tiada lagi kegusaran Raja. Fasal Yang Keempat Puluh Lima menyatakan:

Jika tidak mendapat kebenaran raja di atas yang telah dimesyuaratkan
Maka jikalau tiada didapatkan kebenaran di atas pekerjaan atau perkara yang telah dimesyuaratkan itu, maka bolehlah dibawa semula ke dalam Mesyuarat Kerajaan pada kali yang lain hingga sampai tiga kali maka jikalau tiada dibenarkan juga oleh Raja maka tiadalah boleh dibawa lagi ke dalam Mesyuarat itu sehingga satu tahun lamanya dan kemudian daripada setahun itu kelak bolehlah dibawa pula maka pada kali yang keempat ini jikalau ditetapkan oleh Mesyuarat Kerajaan seperti demikian itu juga timbangan di atas perkara itu maka haruslah boleh dibenarkan oleh Raja kerana yang demikian itu tiadalah taksir lagi di atas Raja

Perkara perkenan Raja berkaitan ketetapan yang diluluskan Mesyuarat Kerajaan dikekalkan dalam Perlembagaan Persekutuan 1957 melalui Perkara 66. Yang mana pada asalnya, Raja mempunyai kuasa untuk memveto suatu Rang Undang-Undang yang telah diluluskan oleh dua Majlis Parlimen atau Dewan Rakyat sahaja. Selepas pindaan 1983 dan 1994, peranan Raja telah dikurangkan sehingga memansuhkan kuasa Raja untuk memveto. Tetapi perkara ini telah dipinda sebanyak dua kali sehingga apa yang ada kini, iaitu hanya sekali sahaja peluang diberikan kepada Yang di-Pertuan Agong untuk meneliti setiap Rang Undang-Undang. Malah, Yang di-Pertuan Agong hanya diberikan masa selama 30 hari sahaja. Setelah tamat

tempoh 30 hari, Rang Undang-Undang tersebut tetap menjadi undang-undang dan boleh berkuat kuasa tanpa perkenan Yang di-Pertuan Agong.

Pada persepsi umum demokrasi, kuasa memveto seperti menunjukkan kekuasaan Raja, sedangkan dalam *Itqan al-Muluk*, ia menunjukkan sikap berhati-hati Raja dalam membuat keputusan bagi negeri dan rakyat Baginda. Ini disokong dengan ketetapan dalam *Itqan al-Muluk* bahawa Raja tidak boleh menolak sesuatu ketetapan setelah ia dibincangkan sebanyak empat kali.

Semangat yang dimaksudkan dengan 'perkenan' dalam konteks semangat demokrasi dan Raja Berperlembagaan berbeza dengan semangat yang dimaksudkan *Itqan al-Muluk*. Dalam semangat prinsip Raja Berperlembagaan 'perkenan' tersebut adalah formaliti atau upacara semata-mata, tetapi *Itqan al-Muluk* menekankan kepada "tanggungjawab" Raja. Maksudnya di sini, *Itqan al-Muluk* yang mensyaratkan sesuatu ketetapan mesyuarat itu, jika tidak diperkenan Raja, ditangguh kepada tiga kali, kemudiannya mengambil senggang masa satu tahun dan kemudiannya dibincangkan lagi pada kali keempat itu bagi tujuan memastikan keputusan Mesyuarat itu tepat dan raja sebagai pimpinan tertinggi atas tanggungjawab baginda, hendaklah berhati-hati dalam mengambil keputusan berkaitan perkara penting yang melibatkan keseluruhan negeri. Langkah berhati-hati ini begitu tinggi nilainya dalam pentadbiran negara, yang mana ia melibatkan kewibawaan dan kebijaksanaan pemerintah.

Kedaulatan Negara

Kedaulatan Negara juga antara perkara penting dalam aturan undang-undang asas sesebuah negara. *Itqan al-Muluk* menjelaskan tentang kepentingan menjaga kedaulatan negara. Itqan meletakkan hukuman yang sangat berat ke atas perbuatan khianat kepada negara. Hukumannya seperti dinyatakan ialah, "jikalau bukan hukum mati dikeluarkan dia daripada Negeri dan disifatkan dia dan sekalian keturunannya tiada sekali-kali mempunyai huquq lagi yang boleh mewarisi takhta Kerajaan Terengganu" dan segala pangkatnya dipulangkan kepada Kerajaan. Hal ini dinyatakan dalam Fasal Yang Kelima Puluh Dua.

Lebih jelas, *Itqan al-Muluk* meletakkan tegahan di atas Raja, yang mana Raja hendaklah sentiasa menjaga kedaulatan Negeri Terengganu. Pada Fasal Yang Keempat Belas, dinyatakan:

Tegahan di atas Raja

Maka tiada lulus dan tiada sah sekali-kali Raja membuat perjanjian atau ikhtiar melepas atau menyerahkan Negeri dan Kerajaannya atau suatu bahagian daripada kuasa Kerajaan atau hukuknya itu kepada sebarang mana-mana kerajaan atau kepada kuasa-kuasa bangsa Eropah atau lainnya.

Maka jikalau Raja cuba lalui larangan dan tegahan ini nescaya disifatkanlah akan dia memecahkan amanah yang diletakkan atasnya serta tiada sah perbuatan yang demikian itu.

Maka tatkala itu tiadalah diwajibkan di atas ahli-ahli Kerajaan dan segala rakyat bersetia lagi dengan dia haruslah diturunkan dia daripada takhta Kerajaannya dan diangkatkan gantinya pula

Peruntukan seumpama ini tidak didapati secara harfiah dalam Perlembagaan Persekutuan. Perlembagaan Persekutuan menyatakan perlunya perkenan Majlis Raja-Raja berkaitan perubahan persempadanan. Bahkan ia juga tiada dalam kebanyakan Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri, kecuali negeri Kelantan. Secara umumnya, kedaulatan negara adalah berkait rapat dengan kedaulatan raja-raja.

Tafsiran dan Pindaan Undang-Undang

Tafsiran sesuatu undang-undang adalah diperlukan bagi mendapatkan pencerahan tentang istilah atau juga maksud sesuatu perkara yang diperundangan. Dalam prinsip pentadbiran faham perlembagaan, sebuah Perlembagaan perlu menjelaskan pihak yang berhak mentafsir Perlembagaan tersebut.

Peruntukan *Itqan al-Muluk* menyatakan bahwa tafsiran kepada apa juga peruntukannya boleh dibuat oleh Raja dengan ketetapan atau persetujuan Mesyuarat Kerajaan. Tafsiran juga boleh dibuat oleh Mesyuarat Kerajaan. Fasal Yang Kelima Puluh Tiga menyatakan;

Maka seperti demikian juga ada hak dan kuat kuasa bagi Raja dengan ittifaq Mesyuarat Kerajaan atau bagi Mesyuarat Kerajaan sahaja boleh menentu dan menetapkan syarah-syarah dan tafsir bacaan dan makna-makna bagi segala atau suatu daripada fasal atau sebarang perkataan atau mafhum-mafhum maksudnya yang terkandung di dalam Undang-Undang ini, maka apabila diperbuat yang demikian itu kerana menjadikan terlebih nyata dan khusus maka sekalian syarah-syarah dan tafsir-tafsir bacaan dan makna-makna yang demikian itu kelak ditentukan dan ditetapkanlah menjadi dan diterima seperti suatu bahagian daripada Undang-Undang ini

Bagi Perlembagaan Persekutuan, menerusi Perkara 126 Perlembagaan Persekutuan, hanya Mahkamah Persekutuan, iaitu mahkamah tertinggi dalam struktur Badan Kehakiman Negara, yang berhak membuat tafsiran kepada mana-mana peruntukan Perlembagaan. Hal ini meletakkan mahkamah pada tempat yang tinggi, kerana proses yang perlu dibuat oleh mahkamah adalah semata-mata atas kuasa dan budi bicaranya dan tidak memerlukan perbincangan dengan mana-mana pihak. Ini berkait rapat dengan prinsip kebebasan Badan Kehakiman dalam konsep faham Perlembagaan.

Dalam hal berkaitan pindaan, adalah lazim untuk sesuatu undang-undang itu dipinda bagi menambah baik atau mengubah peruntukan undang-undang. Pindaan ini berlaku dalam pelbagai keadaan dan tujuan. Semua Perlembagaan membolehkan pindaan. Tetapi terdapat Perlembagaan yang menyediakan prosedur atau sekatan tertentu dari segi substantifnya atas apa jua pindaan yang mahu dilakukan ke atas perlembagaan.

Dalam hal pindaan ini, *Itqan al-Muluk* menjelaskan perkara yang sama, iaitu undang-undang boleh diubah oleh Raja dengan ittifaq atau ketetapan keputusan mesyuarat. Namun begitu pindaan tersebut tidak "mengubah atau membinasakan asas dan maksud undang-undang ini". Fasal Yang Kelima Puluh Tiga menyatakan:

Harus Menambah dan Membesarkan Undang-Undang ini

Maka adalah hak kuasa Raja dengan ittifaq atau pengesahan dan persetujuan, Mesyuarat Kerajaan boleh menambah atau membesarkan Undang-Undang ini daripada suatu masa kepada suatu masa bila-bila sahaja patut diperbuatkan ia iaitu dengan aturan yang tiada mengubah atau membinasakan asas dan maksud Undang-Undang ini,....

Demikianlah kedudukan, kuasa dan kekuasaan raja dalam sistem beraja yang dimasyhurkan oleh *Itqan al-Muluk*. Walaupun tiada frasa raja berperlembagaan, *Itqan* menerangkan kuasa raja berkenaan lantikan pimpinan kerajaan yang pada ketika itu bukan melalui pilihan raya, tetapi bergantung kepada kedaulatan dan kekuasaan raja sebagaimana nyata dalam *Itqan al-Muluk*. Kuasa dan kekuasaan raja nampaknya lebih luas berbanding apa yang ada dalam Perlembagaan Persekutuan ketika ini.

Raja Berperlembagaan dalam Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948

Perubahan ketara dalam sistem beraja dikatakan bermula dengan Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948, dan juga Perjanjian Negeri 1948. Perjanjian 1948 ini dikatakan sebagai bermulanya sistem raja berperlembagaan. Walaupun begitu ini sekadar tafsiran kepada fasal-fasal Perjanjian tersebut. Semasa proses cadangan deraf Perlembagaan Persekutuan oleh Suruhanjaya Reid, Mr Neil Lawson, peguam yang mewakili Raja-Raja, semasa *Hearing of Counsel* atau Perbicaraan bersama Suruhanjaya Perlembagaan menyatakan bahawa raja-raja pada peringkat negeri adalah telah menjadi raja berperlembagaan. Namun, para ahli Suruhanjaya masih belum berpuas hati atau masih ragu-ragu bahawa raja-raja di negeri telah menjadi raja berperlembagaan pada ketika itu.

Hal ini dapat dilihat dalam dokumen *Hearing of Counsel* pada muka surat 28, yang mana dinyatakan oleh pengerusi persidangan, Lord Reid menyatakan:

"Let me try and sum this up. We have your argument that the Rulers are already Constitutional Rulers. Assume for a moment that we are against yourself, Suppose we came to the conclusion that you were wrong in that, and that within the meaning of that document they are not now Constitutional Rulers. You say that even if that in so there is no need for the change to take place immediately. Again, assume that you are wrong and that we were to think after consideration that it was necessary, to comply with the term of reference, to take steps to alter the position of the Rulers into Constitutional Monarchs in the commonly accepted sense immediately after the coming into operation of the new regime."

Selain petikan di atas, Sir Ivor Jennings juga menyatakan

"But fundamental change has to take place. For example we have to get rid of His Excellency's power which has surely been important during that period."

Mengenai raja berperlembagaan, Lawson menyatakan,

"One of the functions of the Constitutional Rulers is that they are the constitution conferring authority. They are the authority which decide how and when constitutional changes shall be implemented, and that is recognized by Her Majesty's Government and appears as a specific provision, clause 9, in the State Agreement 1948 (p. 22)"

Bagi tujuan analisis Perjanjian Negeri-Negeri 1948, saya mengambil contoh Perjanjian Negeri Terengganu. Perjanjian Negeri-Negeri lain mempunyai peruntukan yang sama.

Perkara 9 Perjanjian Negeri-Negeri 1948 menyatakan bahawa raja-raja berjanji untuk memerintah berdasarkan kepada Perlembagaan bertulis yang sesuai dengan peruntukan Perjanjian Negeri-Negeri 1948 dan Perjanjian Persekutuan 1948.

Perkara 4 Perjanjian Negeri-Negeri 1948 menyatakan,

4. "His Highness undertakes to receive and provide a suitable residence for a British Adviser to advise on all matters connected with the government of the State other than matters relating to the Muslim Religion and the Custom of the Malaya, and undertakes to accept such advice: provided that nothing in this clause shall in any way prejudice the right of His Highness to address the High Commissioner, or His Majesty through a Secretary of State, if His Highness so desires."

Sementara itu, Perkara 3 menyatakan,

(1) "His Majesty shall have complete control of the defence and of all the external affair of the State of Terengganu and His Majesty undertakes to protect the Government and State of Trengganu and all its dependencies from external hostile nttacks and for this and other similar purpose His Majesty's

Forces and persons authorised by or on behalf of His Majesty's Government shall at all times be allowed free access to the State of Trengganu and to employ all necessary means of opposing such attack."

(2) "His Highness undertakes that, without the knowledge and consent of His Majesty's Government, he will not make any treaty, enter into any engagement, deal in or correspond on political matters with, or send envoys to, any foreign State."

Walaupun begitu, Perkara 15 Perjanjian Negeri 1948 mengekalkan kedaulatan raja, dengan membuat peruntukan berikut:

"The prerogatives, power and jurisdiction of His Highness within the State of Trengganu shall be those which His Highness the Sultan of Trengganu possessed on the first day of December, 1941, subject nevertheless to the provisions of the Federation Agreement and this Agreement."

Raja Berperlembagaan dalam Perlembagaan Persekutuan 1957

Pada awal tulisan ini perlu saya tegaskan bahawa frasa "raja berperlembagaan" juga tidak disebut secara harfiah dalam Perlembagaan Persekutuan. Ia juga tidak dinyatakan dalam Perlembagaan negeri-negeri. Sistem raja berperlembagaan yang sedang diamalkan dalam negara kita pada ketika ini adalah difahami daripada ciri yang dinyatakan melalui peruntukan Perlembagaan.

Pada peringkat Jawatankuasa Kerja yang mengkaji Laporan dan draf pertama Perlembagaan Persekutuan yang disediakan oleh Suruhanjaya Reid, adalah didapati bahawa kefahaman raja-raja yang bersedia untuk menjadi raja berperlembagaan tentang raja berperlembagaan adalah berbeza dengan kefahaman Suruhanjaya Reid. Suruhanjaya Reid dan Parti Perikatan mahukan raja berperlembagaan seumpama di Britain, yang tiada kuasa budi bicara. Namun, pada pandangan raja-raja, draf yang disediakan oleh Suruhanjaya Reid tidak menepati terma lantikan Suruhanjaya Reid untuk menjamin kedudukan dan keistimewaan raja-raja, yang mana dinyatakan, iaitu

- (ii) the safeguarding of the position and prestige of Their Highnesses as constitutional Rulers of their respective States;

Di samping itu, Memorandum Raja-Raja yang diserahkan kepada Suruhanjaya Reid menyatakan:

"Their Highnesses while accepting the status of Constitutional Sovereigns and the necessity of such limitations being imposed upon the present manifestations of Their sovereignty as are necessary to give effect to the agreed decisions of the London conference, consider that it would be

inconsistent with the safeguarding of Their prestige and position to accept other or further limitations,”

Mengenai kedudukan raja-raja, Memorandum Raja-Raja tersebut, pada Seksyen 1, menyatakan bahawa kedudukan dan prestij Raja-Raja Melayu hendaklah dijaga dan dipelihara dan tiada apa-apa pengurangan kepada kuasa baginda kecuali setakat mana dipersetujui semasa Persidangan Perlembagaan di London pada Januari hingga Februari 1956.

Raja-Raja tidak bersedia untuk dikenakan lebih banyak lagi had kepada kedudukan baginda. Oleh itu, kesan daripada pernyataan raja-raja itu maka dimaktubkan dalam Perkara 32 Perlembagaan Persekutuan bahawa baginda Yang di-Pertuan Agong merupakan Ketua Utama Negara (Supreme Head of the Federation), manakala dalam Perlembagaan Negeri, Raja atau Sultan masing-masing merupakan Ketua Utama bagi Negeri-Negeri (Supreme Head of the State).

Semasa perbicaraan atau *Hearing of Counsel* bagi Memorandum yang disediakan oleh raja-raja, terdapat perbincangan tentang kesediaan Raja-Raja untuk menjadi raja berperlembagaan. Peguam yang mewakili Raja-Raja, iaitu Mr Lawson menyatakan:

“They are (Their Royal Highnesses) actuated... by this desire that they are concerned about the future of the country, and they take the view that it is in the interests of the country as a whole that they should accept the future qualifications and limitations which have been indicated, but that they should preserve certain important aspects of their status and positions because of the peculiar situation which they do occupy in this country”

Daripada maksud petikan di atas, ia menggambarkan sifat *versatile*, serba boleh dan dinamik Raja-Raja telah membolehkan baginda menerima dan bersedia mendepani perubahan yang perlu berlaku dalam pelaksanaan kuasa baginda. Oleh itu, bagi tujuan kemerdekaan, institusi beraja ini tidak menolak perubahan, yang perlu mengambil tempat demi kelangsungan negara dan bangsa walaupun perubahan itu memberi kesan ke atas institusi beraja sendiri. Walaupun begitu, perkenan Duli-Duli Yang Mulia Raja-Raja tentang perubahan kuasa itu hanya setakat yang dipersetujui bagi tujuan kemerdekaan. Baginda menyampaikan mesej yang jelas kepada Suruhanjaya Perlembagaan bahawa Suruhanjaya hendaklah memelihara aspek-aspek penting dan hal-hal tertentu mengenai kedudukan raja kerana baginda memiliki status eksklusif dalam negara ini.

Dengan persetujuan menjadi raja berperlembagaan, ia menjelmakan perubahan dalam sistem beraja di Negara kita dan raja-raja menyerahkan pelaksanaan kuasa baginda untuk dikawal selia oleh Perlembagaan. Adalah perlu ditegaskan bahawa

raja-raja tidak menyerahkan kuasa, hanya pelaksanaan kuasa. Perkara ini dapat dilihat dalam Perkara 39 Perlembagaan Persekutuan, yang menyatakan:

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, memberikan fungsi eksekutif kepada orang lain.

Pada Perenggan 58 Laporan Suruhanjaya Reid, dinyatakan tentang konsep Raja Berperlembagaan yang dihasratkan kepada takhta Yang di-Pertuan Agong. Perenggan ini menyatakan:

"The Yang di-Pertuan Besar will be the Head of the State, but he must be a constitutional Ruler. He must therefore act on the advice of his Ministers with regard to all executive action. He will be a country. High Commissioners from Commonwealth countries Ambassadors or other diplomatic representatives from foreign will be accredited to him. The choice of the Prime Minister dissolution of Parliament should, we recommend, be his constitutional important public affairs and to make his views known to the Minister. He will be entitled to confer honours; and appointments will be granted or made by him or in his name. He will have should vote a Civil List to each Yang di-Pertuan Besar for the his appointment."

Keseluruhan Perenggan ini menjelaskan tentang skop kuasa, peranan dan fungsi takhta Yang di-Pertuan Agong sebagai raja berperlembagaan.

Raja Berperlembagaan diterima sebagai sebahagian daripada sistem pentadbiran negara apabila Perlembagaan Persekutuan mengiktiraf kedudukan dan peranan institusi beraja dalam Perlembagaan Persekutuan. Menurut Perkara 181(1) Perlembagaan Pesekutuan, dinyatakan bahawa:

Tertakluk kepada peruntukan Perlembagaan ini, kedaulatan, prerogatif, kuasa dan bidang kuasa Raja-Raja dan prerogatif, kuasa dan bidang kuasa 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.

Fasal ini menunjukkan kelangsungan kedaulatan, prerogatif, kuasa dan bidang kuasa Raja-Raja (termasuk Pembesar-Pembesar Negeri Sembilan) dalam

Perlembagaan Persekutuan. Dengan kata lain, kedudukan Raja-Raja adalah tidak terjejas, tetapi ia adalah tertakluk kepada peruntukan Perlembagaan Persekutuan. Fasal ini boleh dianggap sebagai antara peruntukan utama dalam Perlembagaan Persekutuan yang menzahirkan prinsip asas kepada sistem pemerintahan raja berperlembagaan di Malaysia pada peringkat Persekutuan khususnya.

Institusi Beraja dan Kuasa berkaitan Badan Eksekutif

Kuasa-kuasa eksekutif atau kuasa eksekutif Institusi Beraja, dinyatakan dalam Perlembagaan Persekutuan. Pada Perkara 39 Perlembagaan Persekutuan, telah dimaktubkan bahawa kuasa Badan Eksekutif adalah terletak hak pada Institusi Beraja iaitu, di bawah institusi Yang di-Pertuan Agong, manakala di negeri-negeri, kuasa Badan Eksekutif ini adalah terletak hak pada Institusi Beraja bagi negeri-negeri. Bagi tujuan perbincangan ini saya mengambil misalan pada peruntukan Perlembagaan Persekutuan.

Pada Perkara 39, dinyatakan bahawa kuasa eksekutif adalah terletak hak kepada Yang di-Pertuan Agong, tetapi bolehlah dijalankan olehnya atau oleh Jemaah Menteri atau oleh mana-mana Menteri yang diberi kuasa oleh Jemaah Menteri, tetapi Parlimen boleh, melalui undang-undang, memberikan fungsi eksekutif kepada orang lain.

Pada melaksanakan kuasa eksekutif, Yang di-Pertuan Agong melaksanakan pelbagai peranan. Sejumlah besar pelaksanaan kuasa eksekutif oleh yang di-Pertuan Agong adalah ditunaikan atas nasihat Perdana Menteri atau Jemaah Menteri. Namun, terdapat beberapa kuasa yang dilaksanakan secara budi bicara, iaitu tanpa mendapatkan nasihat daripada mana-mana pihak.

Bertindak Atas nasihat

Perkara 40(1) Perlembagaan Persekutuan menyatakan bahawa Yang di-Pertuan Agong hendaklah melaksanakan fungsi, sama ada fungsi yang dinyatakan dalam Perlembagaan Persekutuan atau di bawah undang-undang lain, dengan mengikut nasihat Jemaah Menteri atau nasihat seorang Menteri di bawah kuasa am Jemaah Menteri, tetapi baginda berhak mendapatkan maklumat negara daripada Jemaah Menteri.

Pada tahun 1994, Perkara 40 ini dipinda oleh Akta A885 yang berkuat kuasa bermula dari 24 Jun 1994 dengan memasukkan Fasal (1A). Fasal (1A) ini memperincikan fasal (1) dengan menyatakan dengan jelas bahawa "Pada menjalankan 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."

Pada Perkara 40(2), Yang di-Pertuan Agong boleh bertindak menurut budi bicaranya pada melaksanakan fungsi yang berikut, iaitu:

- (a) melantik seorang Perdana Menteri;
- (b) tidak memperkenankan permintaan bagi pembubaran Parlimen;
- (c) meminta diadakan mesyuarat Majlis Raja-Raja yang semata-mata berkenaan dengan keistimewaan, kedudukan, kemuliaan dan kebesaran Duli-Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja, dan apa-apa tindakan pada mesyuarat itu, dan

Dalam apa-apa hal lain yang disebut dalam Perlembagaan ini.

Kuasa-Kuasa Eksekutif Yang di-Pertuan Agong

Berikut disenaraikan kuasa-kuasa eksekutif berkaitan Institusi Beraja sebagaimana yang dipetik daripada Perlembagaan Persekutuan.

- (1) Yang di-Pertuan Agong adalah Pengerusi Majlis Raja-Raja. Baginda mempunyai keistimewaan untuk mengetuai Majlis Raja-Raja itu (Perkara 38) dan mempunyai kuasa budi bicara (bertindak tanpa nasihat) untuk memanggil Majlis untuk mesyuarat (Perkara 40 (2) (c)). Di samping itu, baginda Yang di-Pertuan Agong boleh mewakili Majlis Raja-Raja bagi tujuan agama Islam (Perkara 3(2))
- (2) Yang di-Pertuan Agong adalah Pemerintah Tertinggi Angkatan Tentera (Perkara 41).
- (3) Yang di-Pertuan Agong mengisytihar proklamasi darurat besar (Perkara 150). Hemat puas hati Yang di-Pertuan Agong untuk proklamasi darurat besar tidak akan dipersoalkan di mahkamah (150 (8) (a))
- (4) Yang di-Pertuan Agong melantik Perdana Menteri seseorang yang pada hemat baginda berkemungkinan memperoleh kepercayaan majoriti Ahli Parlimen (Perkara 43)
- (5) Yang di-Pertuan Agong merupakan Pihak Berkuasa Am untuk Majlis Angkatan Tentera bagi pemerintahan, tata tertib dan pentadbiran Angkatan Tentera dan perkara berhubungan dengannya kecuali penggunaan angkatan tentera bagi tujuan operasi. (Perkara 137)
- (6) Yang di-Pertuan Agong membuat pelantikan penting -
 - i. Atas nasihat Perdana Menteri - untuk melantik anggota kabinet (Perkara 43); Peguam Negara (Perkara 145); Melantik Timbalan Menteri (Perkara 43A); pelantikan jawatan khas dalam mana-mana Suruhanjaya (Perkara 144(3)&(5)(a)).

- ii. Atas nasihat Perdana Menteri selepas berunding dengan Majlis Raja-Raja - untuk melantik Ketua Audit Negara (Perkara 105)
- iii. Atas budi bicaranya, tetapi setelah mempertimbangkan nasihat Perdana Menteri dan setelah berunding dengan Majlis Raja-Raja - pelantikan anggota Suruhanjaya Perkhidmatan Awam (Perkara 139); Pelantikan anggota Suruhanjaya Perkhidmatan Pendidikan (Perkara 141A).
- iv. Setelah berbincang dengan Majlis Raja-Raja, Yang di-Pertuan Agong melantik Suruhanjaya Pilihan Raya (Perkara 114)
- v. Tanpa peruntukan khusus berkaitan bertindak atas nasihat mana-mana pihak
 - a. Melantik Ahli Lembaga Penasihat untuk meninjau Penahanan Pencegahan (Perkara 151) -
 - b. Melantik Senator bagi mewakili Wilayah-Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur, Labuan dan Putrajaya (Perkara 45(1)(aa)) dan melantik 40 orang Senator (Perkara 45(2))

Institusi Beraja dan Kuasa Berkaitan Badan Perundangan

Sementara itu, pada Perkara 44, dinyatakan tentang keanggotaan Parlimen, iaitu Badan Perundangan peringkat Persekutuan. Perkara 44 menyatakan bahawa Yang di-Pertuan Agong merupakan komponen kepada Badan Perundangan.

Pada peruntukan 55, ada dikaitkan kuasa Yang di-Pertuan Agong berkaitan Parlimen, iaitu sebagaimana dinyatakan bahawa Yang di-Pertuan Agong mempunyai kuasa untuk memanggil, memprolog dan membubarkan Parlimen.

Perkara 66 mengandungi kuasa Institusi Beraja berkaitan Mohor Besar Yang di-Pertuan Agong bagi setiap Rang Undang-Undang yang telah diluluskan melalui proses demokrasi di Parlimen. Dengan kata lain, Yang di-Pertuan Agong memberikan Perakuan Diraja kepada Rang Undang-undang serta menyatakan tarikh penguatkuasaannya. Sekiranya tidak, pada asalnya, Rang Undang-Undang tersebut tidak akan menjadi sebuah undang-undang (Perkara 66). Walau bagaimanapun kuasa ini tidak lagi mutlak kini, di mana Perkara 66 ini telah dipinda dan Rang Undang-Undang itu boleh menjadi undang-undang walaupun Yang di-Pertuan Agong tidak memberi persetujuan diraja.

Walaupun begitu, bagi pindaan Perlembagaan, Institusi Beraja melalui Majlis Raja-Raja masih lagi mempunyai sedikit kuasa melalui Perkara 159(5). Maksudnya di sini, dalam beberapa perkara tertentu (seperti yang dimaktubkan dalam Perkara 159(5)

Perlembagaan Persekutuan, suatu pindaan kepada Perlembagaan Persekutuan hendaklah mendapat perkenan Majlis Raja-Raja. Perkenan yang dimuatkan dalam Perkara 159(5) ini hendaklah dibaca berbeza daripada peuntukan dalam Perkara 66 yang telah dipinda.

Selain daripada perkara di atas, penglibatan Institusi Beraja berkaitan Badan Perundangan dapat dilihat berkenaan peranan Yang di-Pertuan Agong dalam lantikan Senator untuk mengisi Dewan Negara. Kuasa ini dapat dilihat dalam Perkara 45 (1) (b).

Pada peringkat negeri, Raja bagi negeri-negeri memberi perkenan kepada lantikan Senator yang dicadangkan oleh Dewan Undangan Negeri dan disampaikan kepada baginda oleh Speaker atau Yang di-Pertua Dewan Undangan Negeri. Perkara ini dinyatakan dalam Perlembagaan Negeri-Negeri.

Institusi Beraja dan Kuasa Badan Kehakiman

Peranan yang dimainkan oleh Institusi Beraja berkaitan pelantikan hakim di mahkamah-mahkamah atasan, iaitu Mahkamah Persekutuan, Mahkamah Rayuan dan Mahkamah Tinggi. Atas nasihat Perdana Menteri selepas berunding dengan Majlis Raja-Raja Yang di-Pertuan Agong melantik Ketua Hakim Mahkamah Persekutuan, Presiden Mahkamah Rayuan dan Ketua Hakim Mahkamah Tinggi; Hakim lain Mahkamah Persekutuan, Hakim Mahkamah Rayuan dan Hakim Mahkamah Tinggi (Perkara 122B); Selain itu, atas nasihat Perdana Menteri selepas berunding dengan Ketua Hakim Mahkamah Persekutuan, untuk melantik Pesuruhjaya Kehakiman (Perkara 122AB). Atas nasihat Ketua Hakim Negara - untuk melantik anggota pejabat kehakiman tinggi (Perkara 122). Anggota tambahan Suruhanjaya Perkhidmatan Kehakiman dan Perundangan (Perkara 138)

Berdasarkan kepada perincian di atas, dapatlah dirumuskan bahawa, dalam sistem Raja Berperlembagaan, institusi beraja di Malaysia mempunyai peranan penting dalam beberapa urusan atau pentadbiran negara. Antara lain, dalam menentukan pelantikan sebuah kerajaan, sama ada pada peringkat persekutuan atau negeri, raja-raja mempunyai mandat Perlembagaan. Begitu juga dengan penamatan kerajaan atau penamatan jawatan Perdana Menteri atau Menteri Besar. Raja di Malaysia, menerusi Majlis Raja-Raja, juga mempunyai peranan yang besar bagi pelantikan jawatan-jawatan penting dalam Badan Kehakiman, terutamanya dalam pelantikan dan pemecatan hakim-hakim di Mahkamah Persekutuan (Perkara 125 Perlembagaan Persekutuan). Begitu juga peranan Raja, menerusi Majlis Raja-Raja, tentang pelantikan dan pemecatan ahli penting dalam Badan Eksekutif, terutamanya Ketua Audit negara (Perkara 105 Perlembagaan Persekutuan). Walaupun Raja mempunyai peranan dalam melantik atau memecat ahli Badan Kehakiman dan juga Badan Eksekutif, mereka hendaklah menjalankan tugas secara bebas daripada kongkongan Raja. Raja Berperlembagaan yang dimaktubakan dalam Perlembagaan Persekutuan juga mempunyai peranan dalam pindaan

Perlembagaan. Maksudnya di sini, dalam beberapa perkara tertentu (seperti yang dimaktubkan dalam Perkara 159(5) Perlembagaan Persekutuan, suatu pindaan kepada Perlembagaan Persekutuan hendaklah mendapat perkenan Majlis Raja-Raja. Perkenan yang dimuatkan dalam Perkara 159(5) ini hendaklah dibaca berbeza daripada peruntukan dalam Perkara 66 yang telah dipinda.

Perkembangan berkaitan Raja Berperlembagaan Selepas Kemerdekaan

Raja berperlembagaan di Malaysia berubah lagi selepas kemerdekaan dengan berlakunya pindaan-pindaan Perlembagaan Persekutuan yang mengubah hasrat asal raja berperlembagaan di negara ini. Pada analisis saya, Raja Berperlembagaan selepas kemerdekaan telah sedikit sebanyak bergerak kepada Sistem *Democratic Parliamentary Monarch*.

Malaysia telah bergerak ke arah pemerintahan *Democratic Parliamentary Monarchy* apabila pindaan telah dibuat kepada Perlembagaan Persekutuan tentang Mohor Besar Raja bagi sebuah Rang Undang-Undang. Sehingga pindaan terakhir kepada Perkara 66 Perlembagaan Perlembagaan dalam tahun 1994, suatu Rang Undang-Undang dan penentuan tentang pelaksanaan undang-undang tidak lagi memerlukan perkenan Yang di-Pertuan Agong. Begitu juga dengan kuasa raja bagi mengisytiharkan pelaksanaan suatu undang-undang.

Begitu juga dengan pindaan terhadap Perkara 32 dan Perkara 181 berkaitan imuniti Raja-raja dengan membenarkan raja-raja di bawa ke Mahkamah dengan penubuhan Mahkamah Khas menurut peruntukan Perkara 183 pada tahun 1993.

Walaupun dari satu sudut pindaan berkaitan imuniti Raja-raja ini dilihat sebagai satu cara untuk mengukuhkan Institusi Beraja kerana institusi tersebut tidak lagi bebas mutlak dari segi undang-undang, tetapi dari sudut pergerakan ke arah *Democratic Parliamentary Monarchy* pindaan tersebut kelihatan positif ke arah demokrasi yang mengecilkan peranan Institusi Beraja. Selain itu, peranan minima yang dimainkan oleh Raja-raja dalam hal berkaitan pelantikan jawatan utama dalam perjawatan awam, serta ahli Suruhanjaya yang dimaktubkan dalam Perlembagaan atau Suruhanjaya yang ditubuhkan menerui Akta Parlimen boleh menunjukkan pergerakan ke arah *Democratic Parliamentary Monarchy*. Sebagai contoh, Perkara 114 menyatakan tugas Yang di-Pertuan Agong dan Majlis Raja-Raja dalam hal pelantikan anggota Suruhanjaya Pilihan Raya. Peruntukan ini menyatakan:

- (1) Suruhanjaya Pilihan Raya hendaklah dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong selepas berunding dengan Majlis Raja-Raja, dan hendaklah terdiri daripada seorang pengerusi, seorang timbalan pengerusi dan lima orang anggota lain.

- (2) Pada melantik anggota Suruhanjaya Pilihan Raya, Yang di-Pertuan Agong hendaklah mengambil perhatian tentang peri mustahaknya suatu Suruhanjaya Pilihan Raya yang mendapat kepercayaan awam.

Secara amalnya lantikan anggota Suruhanjaya Pilihan Raya dianggap oleh khalayak umum sebagai lantikan yang diperakui oleh institusi beraja secara sepenuhnya atas nasihat Perdana Menteri.

Apakah yang dimaksudkan dengan "Democratic Parliamentary Monarchy"?

Sistem Raja Berperlembagaan adalah berbeza dengan raja dalam sistem Demokrasi Berparlimen atau sistem *Democratic Parliamentary Monarchy*. Raja dalam sistem *Democratic Parliamentary Monarchy* tidak mempunyai apa-apa kata tentang pembentukan kerajaan atau juga penamatan kerajaan. Dalam sistem ini raja memerintah, tetapi tidak mentadbir, malah institusi beraja tidak mempunyai apa-apa tugas atau peranan dalam hal berkaitan pelantikan atau pemecatan jawatan utama dalam Badan Kehakiman dan juga Badan Eksekutif. Dalam sistem *Democratic Parliamentary Monarchy* juga Raja tidak mempunyai sebarang peranan dalam pindaan Perlembagaan. Kesemua tugas diangkat dan dilaksanakan oleh kerajaan yang dipilih menerusi proses demokrasi atau proses pilihan raya.

Namun begitu, istilah *Constitutional Monarchy* ini sering disilap fahami dengan istilah *Democratic Parliamentary Monarchy*. Salah faham tentang maksud kedua-dua sistem ini, *Constitutional Monarchy* dan *Democratic Parliamentary Monarchy*, boleh menyebabkan kesilapan tertentu dalam menifestasi kuasa raja.

Diringkaskan kata, monarki dalam *Democratic Parliamentary Monarchy* adalah semata-mata simbol, yang mana monarki tidak mempunyai sepatah kata, tetapi hanya menjalankan fungsi sebagai penaung kepada sistem demokrasi. Namun, dalam sebuah sistem *Constitutional Monarchy*, monarki mempunyai kuasa, peranan atau fungsi yang dinyatakan dalam Perlembagaan. Perlembagaan yang dimaksudkan sebagai "himpunan peraturan berkaitan pentadbiran negara yang terdiri daripada prinsip-prinsip atau aturan tentang sistem pentadbiran yang diterima secara perundangan atau amalan" (*legal and non-legal rules*). Apa yang dimaksudkan dengan perundangan ialah peraturan yang diluluskan melalui proses perundangan, manakala *non-legal rules* itu dikenali adalah amalan Perlembagaan, yang juga dikenali sebagai "Konvensyen Perlembagaan" atau *Constitutional Convention*.

Penutup

Definisi dan ciri raja berperlembagaan adalah bergantung kepada sejarah dan perundangan sesebuah negara. Oleh itu, raja berperlembagaan di negara kita mempunyai definisi dan ciri yang unik. Raja berperlembagaan di Malaysia tidak boleh disamakan dengan raja berperlembagaan di negara lain, termasuk juga raja berperlembagaan di Britain. Walaupun kita boleh mempelajari amalan di sana, tetapi pengertian asas dan nilai serta ciri raja berperlembagaan berasaskan kepada Perlembagaan bertulis di negara kita, sama ada pada peringkat persekutuan atau negeri. Sistem raja berperlembagaan yang berevolusi menyaksikan perubahan yang ketara dari segi peruntukan undang-undang. Namun begitu, perkara itu berlaku mengikut perubahan dan tuntutan masa. Kajian yang lebih mendalam perlu dilakukan, terutamanya dalam menentukan konsep raja berperlembagaan di negeri-negeri. Ini kerana pada pemerhatian awal saya, evolusi raja berperlembagaan di negeri, walaupun mempunyai persamaan pada peringkat persekutuan, tetapi pastinya mempunyai perbezaan.

Rujukan:

A.J. Stockwell, British policy and Malay politics during the Malayan Union experiment, Kuala Lumpur: Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society, 1979

A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London: Macmillan, 1915

Abdul Aziz Bari, Malaysian constitution: A critical introduction, Kuala Lumpur: The Other Press

Abdul Aziz Bari, Majlis Raja-Raja: Kedudukan dan Peranan dalam Perlembagaan, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2002

Abdullah Zakaria Ghazali, 'Campur Tangan British Dan Perubahan Struktur Pemerintahan Melayu Sebelum Merdeka', dalam Konsep Dan Peranan Ulil Amri, Kuala Lumpur: IKIM, 2004

Abdullah Zakaria, Cabaran Institusi Beraja di Malaysia dari dahulu hingga Kini, Kertas kerja dibentangkan di Jabatan Muzium <http://www.imm.gov.my/files/Cabaran%20Institusi%20Beraja%20di%20Malaysia%20dari%20Dahulu%20Hingga%20Kini.pdf>

Abdullah Ayub, Cara Pemerintahan Tanah Melayu (1957-1963), Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1978

Ahmad Dahlan, Sejarah Melayu, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2017

Andrew Harding, The constitution of Malaysia, Oxford: Hart Publishing, 2012

Alfred Stepan, Juan J Linz & Juli F.Minoves, Democratic Parliamentary Monarchies, Journal of Democracy, April 2014, Vol.25, Number 2

Anthony Milner, The evolution of the Malaysian Monarchy, the Bonding of the Nation, Bangi: UKM 2011

Anthony Milner, "Identity Monarchy": Interrogating Heritage for a Divided Malaysia, https://www.researchgate.net/publication/305157126_Identity_Monarchy_Interrogating_Heritage_for_a_Divided_Malaysia

F.A. Trindade and H.P. Lee (eds), The constitution of Malaysia: Further Perspectives and Developments, Singapore: Oxford University Press, 1986

Federal Constitution

H.P Lee, *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*, (Edisi Kedua), United Kingdom: Oxford University Press, 2017

Haji Buyung Adil, *Sejarah Terengganu*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1982

Undang-Undang Tubuh Bagi Diri Kerajaan Terengganu

Harry E. Groves, *The constitution of Malaysia*, (5th Edition), Kuala Lumpur: Malayan Law Journal. 2004

Jelani Harun, *Pemikiran Adab Ketatanegaraan Kesultanan Melayu*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2003

Joseph M. Fernando, *The making of the Malayan constitution*, Kuala Lumpur: Malaysian Branch of Royal Asiatic Society, 2002

Kevin YL Tan & Thio Li-ann, *Constitutional Law in Malaysia & Singapore*, Singapore: LexisNexis, 2010

Kobkua Suwannathat-Pian, *Palace, Political Party and Power: A story of the socio-political development of Malay kingship*, Singapore: National University of Singapore, 2011

M.A Fawzi Basri, *Kerajaan Negeri Melayu Tidak Bersekutu Tahun 1914, Persatuan Sejarah*, 1978

Minutes Working Party meeting CO 941/85

Mohamed Sufian, H.P. Lee and F.A. Trindade (eds), *The constitution of Malaysia: Its Development, 1957-1977*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1978

Perjanjian & Dokumen Lama Malaysia 1791 – 1965, Kuala Lumpur: Institut Terjemahan Negara Malaysia, 2008

R.H. Hickling, *An introduction to the Federal constitution*, Kuala Lumpur: Federation of Malaya Information Services, 1960

Richard Winstedt, *A History of Malaya*, Kuala Lumpur: Marican and Sons Ltd., 1968

Report of the Federation of Malaya Constitutional Commission 1957, London: Her Majesty's Stationery Office, Colonial No. 330

Report of the Federation of Malaya constitutional commission 1957
Rulers' memorandum to the Reid commission, 12 September 1956, CO 889/6 (22)

Simon C. Smith, British Relations with the Malay Rulers from Decentralization to Malayan Independence, 1930-1957, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1995
States Constitution (2nd Edition), Kuala Lumpur: ILBS, 1988

Syed Husin Ali, Raja-Raja Melayu: Kemajuan atau Kemunduran, Petaling Jaya: SIRD, 2014

Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj, Malaysia: The Road to Independence, Selangor: Pelanduk, 1984

Thomas Erskine May, The Constitutional History of England (Vol 1), New York: WJ Widdleton, 1874

Verbatim report of Hearing of counsel on behalf Their Highnesses the Rulers, CO 889/1

Verbatim record of Alliance hearing at CO 889/6

Vernon Bogdanor, The monarchy and the Constitution, Oxford: Clarendon Press 1995

W.G Shellabear, Sejarah Melayu, Petaling Jaya: Penerbit Fajar Bakti Sdn Bhd., 1982