



**RAJA-RAJA DALAM PENGINSTITUSIAN PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN
TANAH MELAYU 1957: SATU KAJIAN SEJARAH PERUNDANGAN**

**[MALAY RULERS IN INSTITUTIONALIZING THE CONSTITUTION OF THE
FEDERATION OF MALAYA 1957: A STUDY OF LEGAL HISTORY]**

¹Wan Ahmad Fauzi Wan Husain, ¹Anisah Che Ngah, ²Mohamed Anwar Omar Din
& ^{*3}Hanif Md Lateh @ Junid

¹Fakulti Undang-undang, Universiti Kebangsaan Malaysia, 43600 Bangi, Selangor, Malaysia.

²Fakulti Sains Sosial Gunaan, Universiti Sultan Zainal Abidin, Kampus Gong Badak 21300
Kuala Nerus, Terengganu, Malaysia

³Pusat Pengajian Pendidikan, Dakwah dan Peradaban Islam, Fakulti Pengajian Kontemporari
Islam, Universiti Sultan Zainal Abidin, Kampus Gong Badak 21300 Kuala Nerus,
Terengganu, Malaysia

*Corresponding author: hanifjunid@unisza.edu.my

ABSTRACT

This Article explores the involvement of the Malay Rulers in institutionalizing the Constitution of the Federation of Malaya 1957. It aims to examine the validity of the popular statement that claims the Federal Constitution is the end-result of a social contract negotiated among the multi-ethnic society championed by the elite nationalists in Malaya. It further examines the allegation that the sovereignty of the Malay Rulers and the power of the state governments had been retained by the British due to the demand fought by the above group. This qualitative research uses primary sources collected from the historical records and presented in legal history design. The findings show that the Malay Rulers are the supreme authority in institutionalizing the Constitution of the Federation of Malaya 1957 upon consultation with the Constitution Working Committee for the establishment of a single independent self-governing unit for a Federation. It concludes that the legitimacy of the Constitution of the Federation of Malaya 1957 originates from the sovereignty of the Malaccan Sultanate, its local conditions have been entrenched in the fundamental provisions of the said Constitution, and they are still preserved to date.

Keywords: Institutionalization, sovereignty, legacy, independence, social contract.

1.0 PENGENALAN

Kajian ini membahaskan satu isu penting iaitu penginstitusian Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957, atau dalam bahasa yang lebih mudah, penggubalan dan penguatkuasaan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957. Menurut Bari (2008, p. 182):

The state administration system and constitutionalism were already in place when the British set foot on the Peninsula in the late 18th. Century. One evidence is the

15th. Century Sultanate of Malacca's constitutional document, the Malacca Code or Kanun undang-undang Malacca (Hukum Kanun Melaka).

Pandangan popular termasuklah kebanyakan sarjana pada hari ini mendakwa bahawa Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 adalah sebuah kontrak sosial hasil rundingan antara kaum yang akhirnya sepakati oleh 'our forefathers', iaitu pemimpin Perikatan. Banyak penulisan meletakkan taraf Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 sebagai 'a consequence of constitutional bargaining' (Verma, 2003, p. 33).

Dakwaan kontrak sosial itu seterusnya membina satu pandangan baru bahawa tanpa persetujuan kaum penghijrah dan rakyat British yang mendiami Negeri-negeri Selat; kedudukan Islam sebagai agama Persekutuan, peranan Raja-Raja Melayu dalam pemerintahan negara, hak istimewa orang-orang Melayu dan kedudukan bahasa Melayu, pastinya kemerdekaan tanahair tidak diberikan oleh British. Pendapat lain pula mengatakan kesemuanya itu adalah ciptaan perlembagaan (*creation of constitution*) yang digubal oleh Suruhanjaya Reid berasaskan amalan 'westminster' yang meletakkan kekuasaan Raja-raja Melayu hanya bersifat simbolik (Verma, 2003, p. 59).

Timbulnya persepsi sedemikian adalah kerana pihak-pihak berkenaan terlepas pandang yang kedudukan Raja-Raja Melayu, Islam, bahasa dan hak orang-orang Melayu adalah warisan tempatan bertaraf jati diri Tanah Melayu sebelum penginstitusian Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 itu lagi. Mereka mengabaikan fakta bahawa sudah ada Perlembagaan Tanah Melayu seawal *Kanun Melaka* malah menyifatkan Persekutuan Tanah Melayu sebagai satu kuasa pemerintahan baru manakala kedaulatan Raja-Raja Melayu dianggap hanya wujud pada teori dalam bidangkuasa kecil di peringkat negeri. Misalnya, Gould (1969, pp. 79-89) menyatakan:

The British satisfied the demands of the Malay nationalists by denying the Chinese equal citizenship. This solution permitted the union to be carried out in effect, though the name was changed to the Federation of Malaya. The form given to this new federation in 1948 still exists in the government of Malaya today. The states retained theoretical sovereignty and were given authority over relatively minor matters such as local government, health, land and agriculture. The federal government exercised the real power, for budget and finance were handled in Kuala Lumpur by the British High Commissioner. A legislative council was created, to which a majority of Malaysians was appointed.

Akibatnya, golongan yang berfikiran liberal atau masih menggunakan premis pemikiran Barat menjadikan pegangan kontrak sosial satu alasan untuk mempertikai kedudukan Islam sebagai undang-undang watan (*law of the land*), kedudukan Raja-Raja Melayu sebagai bayangan Allah SWT di atas muka bumi (*zullullah fil ardi*), seterusnya hak istimewa orang-orang Melayu dan status bahasa Melayu adalah suatu kedudukan yang diwarisi.

Kajian ini membuat analisis daripada sudut sejarah perundangan untuk menilai tahap penglibatan raja-raja dalam penginstitusian Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu sehingga tahun 1957. Kefahaman tentang penginstitusian Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu amat penting kerana ia berkait dengan punca kuasa yang memberi legitimasi pada Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu. Ketentuan punca kuasa asal perundangan dapat menetapkan kaedah yang betul dalam pentafsiran peruntukan Perlembagaan Persekutuan pada hari ini.

Kajian ini seterusnya menghujahkan bahawa hansard perbicaraan semasa proses penggubalan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu, Laporan Suruhanjaya Reid, Kertas Putih Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu dan isu-isu yang dipopularkan selama ini hanya menunjukkan proses untuk memindahkan warisan kedaulatan Kesultanan Melayu dalam bentuk perlembagaan bertulis moden, yang telah mengambil kira aspek-aspek perlu untuk diangkat bagi persetujuan Raja-Raja Melayu dan Ratu England, sesuai dengan terma-terma rujukan Suruhanjaya Reid.

Apabila membicarakan punca kuasa sesuatu undang-undang, sudah pasti pihak yang memberi kekuasaan undang-undang itu perlu diperiksa sama ada ia benar-benar mempunyai legitimasi. Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1957 ditandatangani oleh sembilan orang Raja-Raja Melayu yang merupakan penguasa pada sembilan buah negeri di Tanah Melayu dengan Kerajaan Ratu England. Justeru, amat wajar sekali sejarah Raja-Raja Melayu diperiksa. Pembicaraan tentang sejarah raja pula tidak akan lengkap tanpa dianalisis sama kerajaannya kerana Persekutuan Tanah Melayu itu berdiri atas Kerajaan-Kerajaan Negeri Melayu tersebut. Bagi maksud di atas, sejarah asal Tanah Melayu termasuklah punca kuasa dan bentuk perundangan yang pernah berkuatkuasa akan ditonjolkan berserta rujukan perjanjian-perjanjian, peruntukan-peruntukan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu dan kes-kes yang telah diputuskan untuk menyokong dapatan kajian ini.

2.0 SEJARAH RINGKAS RAJA DAN PERLEMBAGAAN KERAJAAN MELAYU

Raja-Raja Melayu yang menandatangani Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1957 merupakan waris-waris sah bagi Kesultanan Melayu. Kesultanan Melayu adalah merujuk kerajaan yang mempunyai pertalian dengan Kesultanan Melayu Melaka sama ada daripada segi zuriat keturunan mahupun pernah menjadi negeri di bawah naungan atau jajahan takluk kerajaan tersebut.

Kajian ini berpendirian bahawa Kesultanan Melayu Melaka diasaskan pada sekitar tahun 1400 dan berlangsung sehingga mangkatnya Sultan Mahmud II (dikenali juga sebagai Sultan Mahmud Mangkat Dijulang) di Kota Tinggi, Johor pada tahun 1699. Pendirian ini berlawanan dengan tanggapan popular yang menganggap Kesultanan tersebut berakhir pada tahun 1511 akibat daripada pencerobohan Portugis. Tanggapan popular itu tidak tepat kerana hanya Kota Melaka sahaja yang ditawan, Sultan Mahmud I berjaya membangunkan semula pusat pemerintahan baginda dengan sokongan negeri takluk dan lindungan yang masih setia dan anak cucu Raja Melayu Melaka meneruskan pemerintahan mereka di Johor sehingga mangkatnya Sultan Mahmud II (Wan Husain, 2013). Dalam pada itu, warisan keturunan Kesultanan Melayu Melaka masih berkerajaan di negeri Perak sehingga hari ini.

Kesultanan Melayu Melaka adalah sebuah kerajaan yang berdaulat, mempunyai struktur pemerintahan tersusun, mengamalkan prinsip *syura* dan mempunyai hubungan antarabangsa dengan kerajaan-kerajaan luar negara (Hashim, 2015; Abd Wahid, 1990). Ia mempunyai pertalian dengan Kerajaan Melayu Tua Melayu-Srivijaya di Palembang yang rajanya berasal dari Bukit Siguntang (Raja Haji Ahmad, 1998).

Apabila pengasas Kesultanan Melayu Melaka, Parameswara memeluk Islam, pemerintahan baginda diperkukuhkan dengan konsep dan tatacara yang diberikan oleh ajaran Islam bahawa seorang raja itu adalah bayangan Tuhan di atas muka bumi. Konsep ini sekaligus menjadikan seseorang raja itu sebagai ketua agama Islam (Andaya & Andaya,

1984). Kedudukan seorang raja dalam Kesultanan Melayu Melaka sebagai bayangan Tuhan di atas muka bumi itu adalah berkait rapat dengan konsep *khalifah* atau *khilafah Islamiyyah* (Jusi, 1975). *Hukum Kanun Melaka* adalah satu bukti kukuh bahawa Kesultanan Melayu Melaka sudahpun mempunyai perlembagaan bertulis, atau setidak-tidaknya undang-undang bertulis yang membuktikan pelaksanaan adat tempatan dan perundangan Islam (Bari, 2008; Liaw, 2003). Sultan Muhammad Shah (1424-1444) dikatakan Raja Melaka pertama yang menginstitusikan *Kanun Melaka*. *Kanun Melaka* dimasyhurkan atas titah baginda dengan persetujuan para pembesar baginda dan ditambah daripada semasa ke semasa sehingga abad ke 19 Masehi (Stockwell, 1979; Liaw, 2003). Untuk menilai status *Hukum Kanun Melaka* daripada sudut perundangan, rujukan boleh dibuat pada Mukadimah (*preamble*) *Hukum Kanun Melaka* selain daripada peruntukan yang terkandung di dalamnya. Sedutan daripada Mukadimah *Hukum Kanun Melaka* edisi Liaw (2003) adalah seperti berikut:

Amma ba'du, kemudian dari itu, ini suatu risalah pada menyatakan hukum kanun iaitu segala negeri yang besar-besar dan pada segala raja-raja yang besar-besar dan pada adatnya yang takluknya dan dusun supaya manfaat atas negeri dan raja dan menteri akan memelihara segala ra'yatnya...

Mukaddimah di atas menjelaskan tujuan *Hukum Kanun Melaka* iaitu untuk menyatakan undang-undang negeri bagi manfaat negeri, raja dan rakyat. *Hukum Kanun Melaka* terdiri daripada pelbagai jenis bentuk undang-undang, iaitu perlembagaan, jenayah, tanah, perhambaan, kontrak, perwakilan, keluarga, laut dan Islam. Undang-undang Islam pula mengandungi hukum jual-beli, tatacara pengadilan, hukum Qisas dan hukum Jenayah Islam atau *Hudud* (Liaw, 2003).

Kelangsungan aktiviti perdagangan maritim bertaraf dunia sebagai kegiatan ekonomi utama Kesultanan Melayu Melaka secara terkawal melalui penguatkuasaan *Undang-Undang Laut*, bukan sahaja berpusat di pelabuhan Melaka, bahkan lain-lain pelabuhan sepanjang Laut Melayu tatacara pengurusan pelabuhan dan perdagangan yang efisien (Lopez, 2001). Selepas kemangkatan Sultan Mahmud II, Kesultanan Melayu Melaka mula terubuh. Ekoran daripada itu, negeri-negeri Kedah, Kelantan, Negeri Sembilan, Pahang, Perak, Perlis, Selangor dan Terengganu muncul sebagai Kerajaan-kerajaan Negeri Melayu yang bebas dan berdaulat walaupun mempunyai kaitan langsung dengan Kerajaan Johor Lama iaitu jurai Sultan Alauddin Riayat Shah III (Wan Husain, 2013). Sebelum era penjajahan British secara menyeluruh di Tanah Melayu, Kerajaan Johor Moden semasa pemerintahan Sultan Abu Bakar (1862-1895) pada 4 April 1895 telah memasyhurkan perlembagaan kerajaan tersebut yang dinamakan Undang-undang Tubuh Kerajaan Johor (UTKJ). Perlembagaan ini memuatkan lima bahagian dan 64 fasal (Md Lateh et al., 2014). Pemasyhuran perlembagaan seterusnya dibuat oleh Kerajaan Melayu Terengganu melalui dokumen Undang-undang Bagi Diri Kerajaan Terengganu (UBDKT) pada tahun 1911. Pemasyhuran UBDKT dilihat mempunyai kaitan dengan UTKJ disebabkan isi kandungan dan penyusunan mempunyai persamaan ketara (Md Lateh, 2017).

Akibat daripada campur tangan British di Tanah Melayu, maka lahirlah apa yang dikategorikan sebagai Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu (*Unfederated Malay States*), Negeri-Negeri Melayu Bersekutu (*Federated Malay States*) dan Negeri-negeri Selat (*the Strait Settlements*). Status demikian tidak hadir begitu sahaja, ia timbul hasil daripada siri-siri perjanjian yang ditandatangani oleh Raja-Raja Melayu dengan pihak British sejak 1894-1909 (Allen et al., 1981).

Pada 21 Januari 1948, sembilan buah Perjanjian Negeri telah ditandatangani antara Kerajaan British dan sembilan orang Raja-Raja Melayu; Negeri Sembilan ditandatangani oleh Yang di-Pertuan Besar dan lima orang Pembesar Memerintah (Perjanjian Negeri 1948) (Allen et al., 1981). Kesan daripada Perjanjian Negeri 1948 amat besar sekali. Ia mengesahkan kedaulatan Raja-Raja Melayu seperti mana ia wujud sebelum 1 Disember 1941 serta menghapuskan implikasi Perjanjian MacMichael dan penubuhan Malayan Union ke atas Negeri-Negeri dan Raja-Raja Melayu. Justeru, kajian ini tidak mengulas implikasi Perjanjian Persekutuan 1948 dan Malayan Union atas kedaulatan Raja-Raja Melayu.

3.0 RAJA-RAJA MELAYU

3.1 Negeri Persekutuan Tanah Melayu

Kajian ini juga perlu membicarakan Negeri-negeri yang menyertai Persekutuan Tanah Melayu. Hal ini penting kerana pihak yang terlibat dalam Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1 Februari 1948 dan 1957 adalah raja-raja, penguasa bagi Negeri-negeri Tanah Melayu yang menyertainya (Bari, 2008).

Negeri yang menyertai Persekutuan Tanah Melayu 1948 terdiri daripada sembilan buah Negeri Melayu iaitu Johor, Kedah, Kelantan, Negeri Sembilan, Pahang, Perak, Perlis, Selangor dan Terengganu. Negeri-negeri di Tanah Melayu ini mempunyai kedaulatan yang terpelihara malah diakui oleh Kerajaan British sebelum mereka bersekutu untuk membentuk Persekutuan Tanah Melayu. Negeri-Negeri Melayu merupakan negeri di bawah Perlindungan British (Ian, 1998; Braddell, 1931). Kedudukan Raja-Raja Melayu sebagai ketua Kerajaan yang berdaulat dan berkuasa dikekalkan. Antara bukti yang menunjukkan kekuasaan dan kedaulatan Raja-Raja Melayu diiktiraf oleh British adalah kes-kes *Mighell* (1894) dan *Duff Development Co.* (1924). Secara perundangannya, hubungan Kerajaan Great Britain dengan Negeri-negeri Melayu adalah diikat dengan siri-siri perjanjian antara dua entiti yang berdaulat. Walaupun Sultan dikehendaki bertindak atas nasihat Residen, namun tugas asasi Residen adalah untuk memberikan nasihat, bukannya memerintah.

3.2 Wilayah Kedaulatan Kerajaan Negeri Melayu

Kerajaan British pada asasnya mengakui kuasa autonomi sesebuah Negeri Melayu mengikut takrifan yang diwartakan dalam *The Federation of Malaya Order in Council* bertarikh 26 Januari 1948. Takrifan ini juga turut dibuktikan melalui Perjanjian Persekutuan 1948 yang ditandatangani oleh sembilan orang Raja-raja Melayu.

Seterusnya, Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu bertarikh 5 Ogos 1957 yang turut ditandatangani oleh sembilan orang Raja-Raja Melayu dengan Ratu England melalui wakil baginda Sir Donald MacGillivray. Melalui Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1957, sesebuah negeri Melayu terus diakui mempunyai wilayah yang meliputi tanah, pulau dan suatu kawasan yang ditadbir sebagai sebahagian daripada negeri beserta wilayah perairan yang berhampiran dengan pantainya. Raja-Raja Melayu berpegang bahawa kawalan atas tanah dalam wilayah negeri baginda masing-masing adalah sebahagian daripada manifestasi kedaulatan (*'territorial sovereignty'*) (C.O 889/8, 1956, p. 36).

Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1957 telah menginstitusikan Persekutuan Tanah Melayu. Malaysia adalah nama bagi Persekutuan apabila Persekutuan Tanah Melayu bergabung dengan Singapura, Sabah dan Sarawak pada 13 September 1963. Tanpa Sabah dan Sarawak, negara ini akan kembali sebagai Persekutuan Tanah Melayu. Wilayah-wilayah bagi

setiap negeri dalam Persekutuan Tanah Melayu adalah wilayah-wilayah yang termasuk di dalam negeri-negeri itu sebelum Hari Malaysia, kecuali wilayah-wilayah yang telah diserahkan oleh negeri Selangor dan Sabah kepada Kerajaan Persekutuan.

3.3 Punca Kuasa

Perjanjian Negeri 1948 adalah batu asas bagi Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 dan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957. Perjanjian Persekutuan ditakrifkan dalam Fasal 2 Perjanjian Negeri 1948 sebagai,

the Agreement which is to be made between His Majesty and Their Highnesses the Rulers of the Malay States of Johore, Pahang, Negri Sembilan, Selangor, Perak, Kedah, Perlis, Kelantan and Trengganu for the establishment of the Federation, and includes any amendment thereof;

Perjanjian tersebut ditandatangani oleh Raja-Raja Melayu sesuai dengan kedaulatan yang diwarisi daripada Kesultanan Melayu Melaka. Terma dalam Perjanjian 1948 jelas menunjukkan bahawa raja-rajalah yang menginstitusikan Perlembagaan. Dalam Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948, termaktub pemasyhuran berikut;

AND WHEREAS His Majesty has accordingly entered into a fresh agreement with each of Their Highness and in the case of Negri Sembilan with His Highness the Yang di-Pertuan Besar and the Ruling Chiefs (which Agreements are hereinafter referred to together as "the State Agreements") for the purpose of ensuring that power and jurisdiction shall be exercised by Their several Highnesses in Their several States and it is in each of such Agreements provided that it shall come into operation on the appointed day;

Semasa rundingan perjanjian bagi maksud penginstitusian Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957, Raja-Raja Melayu telah bersetuju bagi maksud pembentukan sebuah kerajaan Pusat yang kuat, kedaulatan mereka yang meliputi baki kuasa perundangan dan eksekutif sebagai raja dalam negeri baginda masing-masing tidak mempunyai batasan, melainkan setakat kuasa-kuasa yang secara sukarela dipersetujui untuk diserahkan atau dibataskan, yang membenarkan Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong dan Parlimen untuk melaksanakan suatu kuasa perundangan, serta membenarkan Yang di-Pertuan Agong dan Kerajaan Persekutuan melaksanakan suatu kuasa pentadbiran 'as a single independent self-governing unit' bagi sebuah Persekutuan (C.O 889/8, 1956, pp. 5-15).

Peranan Raja-Raja Melayu dalam penginstitusian Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 tidak boleh disangkal kerana Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 diberikan kuasa perundangan setelah Majlis Mesyuarat Undangan pada 11 Julai 1957 meluluskan Enakmen Negeri, dan ianya hanya diwartakan setelah perkenan Raja Melayu di setiap negeri diperolehi. Meskipun penggubalan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 diselidikan oleh sebuah Suruhanjaya yang dipengerusikan oleh Lord Reid, namun bidang kuasa Suruhanjaya Reid hanya setakat mencadangkan sebuah perlembagaan berdasarkan terma-terma rujukan yang disediakan dengan mengambil kira berbagai aspek dan pandangan daripada banyak pihak termasuklah kertas cadangan yang dikumpul bagi maksud tersebut.. Dalam kata mudah, Suruhanjaya Reid adalah *the drafter of the proposed constitution*, manakala Raja-Raja Melayu dan Ratu England sebenar-benarnya *the maker of the Constitution*. Sebahagian kecil deraf Perlembagaan Tanah Melayu yang dibentangkan oleh Suruhanjaya Reid pada Februari 1957 telah dipinda oleh sebuah Jawatankuasa Kerja yang

terdiri daripada wakil Raja-Raja Melayu, parti Perikatan dan dipengerusikan oleh Pesuruhjaya Tinggi British (Federation of Malaya Constitutional Proposal, 1957).

Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1957 akhirnya ditandatangani pada 5 Ogos 1957 oleh semua Raja Melayu dengan Pesuruhjaya Tinggi British Sir Donald MacGillivray bagi pihak Ratu England. Tanpa persetujuan Raja-Raja Melayu, pastinya Perlembagaan dan Kerajaan Persekutuan tidak wujud seperti hari ini.

Justeru disebut dalam *Federation of Malaya Independence Act, 1957*, Perenggan (b) Syarat (2) Seksyen 1:

For the termination of Her Majesty's sovereignty and jurisdiction in respect of the said Settlements, and of all other Her power and jurisdiction in and in respect of the Malay States or the Federation as a whole, and the revocation or modification of all or any of the provisions of the Federation of Malaya Agreement, 1948, and of any other agreements in force between Her Majesty and the Rulers of the Malay States.

Melalui petikan dan hujahan yang dibawa di atas, keadaan ini menunjukkan punca kuasa dalam menentukan hala tuju Tanah Melayu pada masa tersebut bergantung pada Raja-raja Melayu.

4.0 ANALISIS PENGINSTITUSIAN PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN

4.1 Rundingan Penggubalan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu

Perlu dinyatakan dengan tegas bahawa kedudukan Raja-Raja Melayu sebagai pemerintah Tanah Melayu merupakan unsur-unsur watan atau warisan, yang telah berakar umbi dan adalah jati diri Tanah Melayu sejak Kesultanan Melayu Melaka (Wan Husain, 2013). Malah sebahagian besar daripadanya (semua unsur tadi kecuali agama Islam) sudah hadir bersama kelahiran nama Melayu seawal tahun pertama Sebelum Masihi (Abimanyu, 2014).

Rundingan untuk menggubal perlembagaan pada fasa berikutnya hanya melibatkan wakil British, Raja-Raja Melayu dan UMNO selepas penubuhan Malayan Union ditentang oleh orang bukan Melayu. Ia adalah satu proses untuk memindahkan kuasa dan kedudukan warisan watan dalam bentuk perlembagaan bertulis moden (kecuali Johor dan Terengganu yang sudah memiliki perlembagaan dalam bentuk moden). Hasilnya, Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 berjaya disempurnakan walaupun masih mengekalkan campurtangan British. Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 diwartakan sebagai Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1948 melalui *The Federation of Malaya Order in Council 1948* bagi tujuan menggantikan Perjanjian Malayan Union 1946. Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1948 dikuatkuasakan secara interim untuk memenuhi keperluan bagi persiapan bagi berkerajaan sendiri bebas daripada campurtangan British sepenuhnya (Allen et al., 1981).

Proses rundingan bagi penggubalan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 disalah tanggap oleh banyak pihak sebagai satu proses tawar-menawar antara kaum yang melibatkan perkara-perkara pokok iaitu kedudukan raja-raja, Islam, bahasa dan hak-hak istimewa orang-orang Melayu. Dakwaan tersebut adalah tidak benar sama sekali, ini kerana hak yang ada pada kaum penghijrah dan rakyat British yang mendiami Negeri-Negeri Selat hanya wujud setelah mereka diberikan kewarganegaraan Tanah Melayu atas perkenan Raja-

Raja Melayu. Bahkan, kedudukan kerakyatan khususnya Melayu telah diberi perhatian serius melalui Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 (Adam, 1999). Dari sisi lain, kewarganegaraan kepada kaum penghijrah itu diberikan setelah ada tolak ansur orang-orang Melayu kerana orang-orang Melayu adalah bangsa asal Tanah Melayu (C.O 889/6, 1956).

Amat perlu difahami bahawa siri-siri rundingan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 yang dilaksanakan oleh Suruhanjaya Reid atas terma-terma persetujuan bersama Raja-Raja Melayu dengan Ratu England hasil daripada persidangan yang dinamakan *London Constitutional Conference 1956* yang berlangsung pada 18 Januari hingga 6 Februari 1946.

Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1957 dibina atas atau dikembangkan daripada peruntukan Perjanjian Negeri 1948 yang bertujuan untuk membentuk sebuah persekutuan baru *self-government*. Ia termasuklah penyerahan semula kedaulatan Pulau Pinang dan Melaka oleh Kerajaan British kepada Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu dan pembebasan Negeri-Negeri Melayu daripada campurtangan pentadbiran British secara mutlak. Rundingan bagi penggabalan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 secara umumnya dibuat untuk memantapkan pelaksanaan sistem pemerintahan beraja yang ingin disesuaikan dengan amalan demokrasi berparlimen tanpa meninggalkan unsur-unsur atau elemen-elemen watan yang dijelaskan (C.O 889/8, 1957).

Berbagai kaum dan kelas masyarakat di Tanah Melayu mengemukakan pandangan semasa proses penggabalan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 dilakukan (Yaakop & A. Aziz, 2014). Jika diteliti *handsard* perbicaraan Suruhanjaya Reid dengan wakil Raja-Raja Melayu adalah berkisar tentang fungsi dan pelaksanaan kekuasaan mereka dalam perlembagaan bertulis moden. Manakala perbicaraan dengan Kerajaan Persekutuan antaranya menggariskan sempadan sejauhmana bangsa asal bersedia untuk berkongsi kepentingan dengan bukan Rakyat Raja yang diterima sebagai warganegara Tanah Melayu, dan penetapan hak-hak istimewa bangsa asal yang perlu dijamin oleh Perlembagaan Persekutuan selain daripada bagaimana struktur pemerintahan Persekutuan Tanah Melayu wajar beroperasi. Kenyataan sebegini boleh dilihat melalui '*hansard*' perbicaraan Suruhanjaya Reid (Yaakop & A. Aziz, 2014, p. 83).

Proses pembentukan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu telah diputuskan Raja-Raja Melayu dan Kerajaan England sebagai persetujuan akhir dan kuatkuasa undang-undang dalam wilayah kekuasaan masing-masing. Dalam setiap proses rundingan itu, Raja-Raja Melayu dinasihati oleh para pembesar baginda, malah sebelum sebarang pindaan perlembagaan negeri diperkenankan, baginda Raja-Raja Melayu terlebih dahulu mendapatkan persetujuan daripada Majlis Negeri (*State Council*) dan Majlis Mesyuarat Kerajaan.

4.2 Kuasa Kerajaan Persekutuan dan Negeri

Perlu ditegaskan lagi di sini bahawa kuasa yang ada pada Kerajaan Persekutuan pada masa kini asalnya adalah apa yang dipersetujui atau/dan didelegasikan oleh Kerajaan Negeri melalui peruntukan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 yang diawali Perjanjian Persekutuan 1948 dan pindaan yang dibuat ke atas semua Perlembagaan Negeri (C.O 889/8).

Satu perkara yang perlu difahami, walau apapun alasan lain yang diberikan kepada atau bagi penubuhan Persekutuan Tanah Melayu yang kemudiannya menjadi Malaysia, ia diinstitusikan oleh dan dengan kuasa Negeri-negeri atau kedaulatan Raja-Raja Melayu. Kuasa-kuasa yang terletak pada Yang di-Pertuan Agong (dan fungsi-fungsi eksekutif yang boleh dilaksanakan oleh mereka yang diberi kuasa melalui undang-undang) (Perlembagaan

Persekutuan 1957) dan hasil-hasil yang boleh dikutip oleh Kerajaan Persekutuan adalah daripada apa yang diserahkan atau/dan didelegasi oleh Raja-Raja Melayu atas syarat-syarat asal yang terkandung dalam Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957. Justeru, dilihat bahawa kedaulatan Raja-Raja Melayu terus terpelihara dan dipasak dalam Perlembagaan Persekutuan melalui Perkara 181.

Senarai Persekutuan dan Senarai Bersama yang boleh dilaksanakan atau dikuatkuasakan oleh Kerajaan Persekutuan sewajarnya dilihat sebagai balasan dalam bentuk perkhidmatan-perkhidmatan dan kewajipan-kewajipan yang perlu ditunaikan oleh Kerajaan Persekutuan kepada Negeri-negeri atas penyerahan atau delegasi kuasa-kuasa dan hak-hak Negeri kepada Persekutuan. Fasal (1) Perkara 74 Perlembagaan Persekutuan berbunyi,

Dengan tidak menyentuh apa-apa kuasa yang diberi kepada Parlimen untuk membuat undang-undang oleh mana-mana perkara lain, Parlimen boleh membuat undang-undang mengenai mana-mana perkara yang disebutkan dalam Senarai Persekutuan atau Senarai Bersama (iaitu, Senarai Pertama atau Ketiga yang dinyatakan dalam Jadual Kesembilan).

Atas posisi di atas, prinsip pelaksanaan kuasa-kuasa yang dimiliki oleh Kerajaan Persekutuan hendaklah pada setiap masa menjaga hak-hak semua Kerajaan Negeri dan kebajikan rakyat negeri dengan adil selaras dengan peruntukan Perkara 70 Perlembagaan Persekutuan yang membuat penetapan persekutuan menjaga undang-undang negeri.

Justeru, disyaratkan Yang di-Pertuan Agong untuk mengikrarkan Sumpah Berjawatan seperti dalam Jadual 4 di bawah Perkara 37 Perlembagaan Persekutuan sebelum meraksanakan amanah pemerintahan, ditubuhkan Majlis Raja-Raja pada peringkat Persekutuan juga wakil-wakil Negeri dalam Dewan Negara untuk memantau hak-hak Negeri. Bahkan diperuntukkan Perlembagaan Persekutuan, perkara 38(4) bahawa tiada undang-undang yang secara langsung menyentuh keistimewaan, kedudukan, kemuliaan atau kebesaran raja-raja boleh diluluskan tanpa persetujuan Majlis Raja-Raja.

4.3 Kontrak Sosial

Kontrak sosial yang dimaksudkan di sini merujuk kepada apa yang dipopularkan oleh sebahagian besar golongan ilmunan yang mentafsirkan persejarahan tanah air mengikut kacamata golongan elit penjajah (*colonial knowledge*). Mereka meletakkan hasil rundingan golongan nasionalis dalam kalangan pemimpin-pemimpin UMNO, MCA dan MIC yang dimartabatkan sebagai '*our nation founding fathers*' sebagai pihak yang memuktamadkan terma-terma Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 dengan pihak British (Thomas, 2007, p. 26).

Sebagai contoh, Thomas (2007) mendakwa kunci kontrak sosial termaktub dalam Perkara 3 (Agama Persekutuan), Perkara 4 (Undang-Undang Tertinggi), Fasal (1) Perkara 8 (Hak Kesamarataan), Fasal (2) Perkara 8 (Anti Diskriminasi), Perkara 11 (Kebebasan Beragama), Perkara 12 (Hak Pendidikan), Perkara-Perkara 14-31 (Kewarganegaraan), Perkara 152 (Bahasa Kebangsaan dan bahasa-bahasa lain), Perkara 153 (Perizaban kuota berkenaan permit dan lain-lain bagi orang Melayu dan anak Negeri) dan Perkara-Perkara 161-161H (Perlindungan Tambahan bagi Sabah dan Sarawak).

Pendapat yang lebih kritikal menafikan sama sekali kemurahan hati orang Melayu yang sanggup membenarkan kewarganegaraan kepada bukan Melayu, penulis itu mendakwa hak

tersebut dikurniakan oleh Perlembagaan melalui kuatkuasa undang-undang. Dalam pada itu juga, ia menuntut pengiktirafan diberi atas kemurahan hati orang bukan Melayu yang bersetuju untuk mengakui hak keistimewaan orang-orang Melayu dalam Perlembagaan Persekutuan, termasuklah penerimaan mereka terhadap Dasar Ekonomi Baru (Sivakumar, 2010).

Amat perlu disingkapkan bahawa di belakang tabir pengisytiharan kemerdekaan Persekutuan Tanah Melayu itu, terdapat satu himpunan peristiwa yang amat besar dalam sejarah. Ia termasuklah Perjanjian Pangkor 1874, Perjanjian Negeri-Negeri Melayu Bersekutu 1895, penubuhan Durbar, penubuhan Majlis Persekutuan 1909, Desentralisasi (1927-1930-an), Perjanjian 1934 (satu perjanjian yang menggagalkan usaha untuk menubuhkan sebuah Pentadbiran Pusat), Piagam Atlantik 1941 dan peranan agensi-agensi pentadbiran di London (meliputi *Colonial Office, House of Commons, House of Lords dan War Cabinet*).

Kemerdekaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 dicapai melalui ‘*cara perlembagaan*’ seperti negeri-negeri bawah Perlindungan British (Parmer, 1957, p. 145). Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu menurut Abas (2015, p. 6) digubal secara ‘Konvensyen Perlembagaan (*constitutional convention*)’ atau berasaskan amalan-amalan konvensyen yang diwarisi daripada Kerajaan-Kerajaan Negeri Melayu. Ini sekaligus menyebabkan unsur-unsur dan amalan-amalan warisan Kesultanan Melayu Melaka masih wujud dan berkekalan dalam Perlembagaan Persekutuan.

Dalam pada itu, penggubalan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957 tidak membawa perubahan besar yang bertentangan dengan warisan lampau Kesultanan Melayu Melaka zaman berzaman. Hakikat ini diungkapkan oleh Fernando (2002, pp. 115-116) yang melakukan kajian khusus tentang proses penggubalan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957, seperti berikut:

The task facing the Reid Commission was aptly summed up by Jennings: “Malaya will need to inherit a system which is understood and is practical, so that the aim should be to create a constitution compatible with the Terms of Reference, which does not depart radically from the present system.” This recognition of the need for continuity tempered greatly the work of the Commission. They did not attempt to introduce any radical or revolutionary changes, focusing instead on achieving a compromise between the conflicting and sometimes extreme demands of Malaya’s plural society. The sum of their efforts was a conservative and democratically inclined Constitution which retained a large measure of continuity with the past while anticipating problems.

Seperti yang telah dijelaskan, selain daripada peruntukan-peruntukan Perlembagaan yang merakamkan unsur-unsur watan dalam bentuk perlembagaan bertulis bersifat moden sebagaimana pandangan Abas (2015), peruntukan lain merupakan persetujuan Raja-Raja Melayu setelah menimbangkerelaan bangsa asal atau Rakyat Raja untuk memberikan status warganegara kepada kaum penghijrah dan rakyat British dengan syarat-syarat tertentu. Ringkasnya, segala yang termaktub dalam Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1957 adalah apa yang dipersetujui oleh Raja-Raja Melayu.

5.0 KESIMPULAN

Penginstitutionan Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu berlaku setelah Raja-Raja Melayu menurunkan perkenan baginda dalam setiap perjanjian dan enakmen-enakmen bagi kelulusannya.

Sesungguhnya kedudukan Raja-Raja Melayu sebagai pemerintah Tanah Melayu, Islam sebagai agama bagi Persekutuan, hak-hak istimewa orang Melayu dan bahasa Melayu sebagai bahasa rasmi bukanlah peruntukan-peruntukan yang diwujudkan hasil rundingan antara berbagai kaum di Tanah Melayu pada tahun 1957; iaitu bangsa asal dengan kaum penghijrah dan rakyat British di Negeri-Negeri Selat. Dalam kata lain, unsur-unsur watan yang ada dalam Perlembagaan Persekutuan bukanlah satu pemberian atau kompromi kaum penghijrah dan rakyat British dengan bangsa asal.

Apa yang didakwa oleh sebahagian warganegara sebagai kontrak sosial pada hari ini dalam beberapa peruntukan Perlembagaan Persekutuan hampir kesemuanya adalah warisan Tanah Melayu yang perlu ditafsir mengikut fahaman dan sejarah watan. Tafsiran bersandarkan sejarah watan hendaklah dijunjung oleh setiap warganegara yang mengaku menumpahkan taat setia pada kedaulatan undang-undang dan patuh pada Perlembagaan Persekutuan.

Melayu menjadi bangsa kerana Tanah Melayu sudah pun memiliki struktur pemerintahan dan pentadbiran lengkap bahkan Kesultanan Melayu Melaka pernah dinobatkan sebagai pusat penyebaran agama Islam bertaraf *entreport*. Tindakan berselindung di sebalik kontrak sosial untuk menafikan warisan watan adalah satu tindakan yang tidak bermoral dan boleh menggugat keharmonian yang dinikmati selama ini.

Constitutional bargaining yang berlaku pada mana-mana peringkat dan masa adalah setakat satu proses untuk menyampaikan pandangan-pandangan bagi pertimbangan Raja-Raja Melayu. Pandangan-pandangan yang sesuai dimasukkan dalam penggubalan Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1957 adalah untuk menerima pemakaian sistem demokrasi berparlimen dalam kerangka pemerintahan watan.

Kedaulatan Raja-Raja Melayu adalah legasi Kesultanan Melayu Melaka yang diwarisi oleh Kerajaan-Kerajaan Negeri Melayu dan Malaysia sehingga hari ini dalam bentuk sedia ada. Fasal (1) Perkara 4 Perlembagaan Persekutuan meletakkan jaminan atas kedudukan Islam, Raja-Raja Melayu, hak istimewa orang-orang Melayu, bahasa Melayu dan hak-hak semua Negeri sepertimana ia diwarisi dengan beberapa penyesuaian yang telah diperuntukkan dengan nyata.

Ringkasnya, Raja-Raja Melayu yang memberi kuatkuasa undang-undang pada Perlembagaan Persekutuan setelah berunding dengan para pembesar baginda selaras dengan prinsip *syura*. Kontrak Sosial pada tahun 1957 hanya wujud pada bukan *Rakyat Raja* yang diberikan kewarganegaraan untuk mentaati setiap peruntukan Perlembagaan Persekutuan, termasuklah aspek-aspek watan yang terpelihara sehingga kini. Justeru, golongan ilmuwan dan pemimpin politik Melayu sewajarnya menggunakan istilah kontrak sosial dengan berhati-hati. Perlembagaan Persekutuan dikatakan bersifat satu kontrak sosial kerana selama ini masyarakat tempatan menerima prinsip-prinsip tersebut sebagai satu cara hidup dalam masyarakat majmuk dengan rela hati tanpa protes.

Pengabaian fakta sejarah dan persejarah tanah air telah mengakibatkan fahaman yang menyeleweng dan berpotensi besar untuk menyalakan *api dalam sekam*, satu ketidakadilan kepada bangsa asal Tanah Melayu.

RUJUKAN

- Abas, M.S. (2015). *Prinsip perlembagaan & pemerintahan di Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Abd Wahid, Z.A. (1990). Kerajaan Melaka dalam hubungan antarabangsa. *Malaysian Journal of History, Politics and Strategic Studies*, 18, 71-87.
- Abimanyu, S. (2014). *Kitab sejarah terlengkap kearifan Raja-raja Nusantara*. Jogjakarta: Laksana.
- Adam, R. (1999). *Warisan ketatanegaraan Melayu dalam Perjanjian Persekutuan 1948*. Johor Bahru: Yayasan Warisan Johor.
- Allen, J. de V., Stockwell, A.J., & Wright, L.R. (1981). *A Collection of treaties and other documents affecting the states of Malaysia (vol. 2)*. London: Oceana Publications.
- Andaya, B.W. & Andaya, L.Y. (1984). *A history of Malaysia*. Hong Kong: Macmillan Press.
- Bari, A.A. (2008). *The monarchy: Symbolism, guardianship and stability*. Kuala Lumpur: Thomson Learning.
- Braddell, R. (1931). *The legal status of the Malay states*. Singapore: Malaya Publishing House.
- C.O. 889/8. (1956). *Memorandum cadangan DYMM Raja-Raja Melayu kepada Suruhanjaya Perlembagaan*. 12 September.
- C.O. 889/6. (1956). *Memorandum Perikatan kepada Suruhanjaya Perikatan*. 25 September.
- Duff Development Co. v. The state of Kelantan* [1924] AC 797 (Gbr.).
- Fernando, J.M. (2002). *The making of the Malayan constitution*. Kuala Lumpur: Malaysian Branch of Royal Asiatic Society.
- Gould, J.W. (1969). *The United States and Malaysia*. Harvard: Harvard University Press.
- Hashim, M.Y. (2015). *Kesultanan Melayu Melaka (2nd ed.)*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Ian, B. (1998). *Public International Law (5th ed.)*. Oxford: Oxford University Press.
- Jusi, M.I. (1975). *Islam dan beberapa pengaruh dalam sistem politik Melayu tradisi*. (Tesis sarjana muda yang tidak diterbitkan). Universiti Kebangsaan Malaysia, Malaysia.
- Liaw, Y.F. (2003). *Karya agung: Undang-undang Melaka*. Kuala Lumpur: Yayasan Karyawan.
- Lopez, C. (2001). The British presence in the Malay world: A meeting of civilizational traditions. *SARI: Jurnal Alam dan Tamadun Melayu*, 19, 3-33.
- Md Lateh @ Junid, H., Arshad @ Mat Resad, I.S., & Abdul Manaf, A.S. (2014). Peranan undang-undang tubuh kerajaan Johor 1312 (1895) terhadap sosio-politik kerajaan Johor. *Jurnal al-Sirat*, 14, 60-67.
- Md Lateh @ Junid, H. (2017). *Implikasi hubungan luar Sultan Abu Bakar terhadap pengubalan undang-undang tubuh kerajaan Johor 1312 (1895)*. (Tesis Doktor Falsafah yang tidak diterbitkan). Universiti Kebangsaan Malaysia, Malaysia.

Mighell v. the Sultan Johor [1894] QB149. (Gbr.).

Parmer, J.N. (1957) Constitutional change in Malaya's plural society. *Far Eastern Survey*, 26(10), 145-52.

Raja Haji Ahmad, R.A.H. (1998). *Tuhfat Al-Nafis* (Virginia, M., Ed.). Shah Alam: Fajar Bakti Sdn. Bhd.

Sivakumar, P. (2010, September 21). Social contract: View it objectively [Web log post]. Retrieved from <https://aliran.com>.

Stockwell, A.J. (1979). *British Policy and Malay Politics during the Malayan Union Experiment, 1942-1948*. Kuala Lumpur: Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society.

Thomas, T. (2007). The social contract: Malaysia's constitutional covenant. Retrieved from <http://tommythomas.net/wp-content/uploads/2011/11/politics-MLS.pdf>.

Verma, V. (2003). *Malaysia, state and civil society in transition*. Colorado, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Wan Husain, W.A.F. (2013). *Rekonfigurasi epistemologi jati diri Melayu: Manifestasinya ke atas silat seni Gayong*. (Tesis Sarjana yang tidak diterbitkan). Universiti Kebangsaan Malaysia, Malaysia.

Yaakop, M.R. & A. Aziz, S. (2014). *Kontrak Sosial Perlembagaan Persekutuan 1957*. Kuala Lumpur: Institut Terjemahan & Buku Malaysia.