

*Majlis*  
**RAJA-RAJA**

**Kedudukan dan Peranan dalam Perlembagaan Malaysia**

*Majlis*  
**RAJA-RAJA**

Kedudukan dan Peranan dalam Perlembagaan Malaysia

**ABDUL AZIZ BARI**

Dewan Bahasa dan Pustaka

Kuala Lumpur

2002

Cetakan Pertama 2002  
© Abdul Aziz Bari 2002

Hak Cipta Terpelihara. Tidak dibenarkan mengeluarkan ulang mana-mana bahagian, artikel, ilustrasi dan isi kandungan buku ini dalam apa jua bentuk dan dengan cara apa jua sama ada secara elektronik, fotokopi, mekanik, rakaman, atau cara lain sebelum mendapat izin bertulis daripada Ketua Pengarah, Dewan Bahasa dan Pustaka, Peti Surat 10803, 50926 Kuala Lumpur, Malaysia. Perundingan tertakluk kepada perkiraan royalti atau honorarium.

Perpustakaan Negara Malaysia

Data Pengkatalogan-dalam-Penerbitan

Abdul Aziz Bari

Majlis Raja-Raja : kedudukan dan peranan dalam perlembagaan  
Malaysia / Abdul Aziz Bari.

Mengandungi indeks

Bibliografi : hlm. 211

ISBN 983-62-7530-4

1. Privy councils--Malaysia. 2. Malaysia--Kings and rulers

3. Constitutional law--Malaysia. 4. Malaysia--Politics and  
government. I. Judul.

321.009595

Gambar kulit: Dengan Ehsan Jabatan Perkhidmatan Penerangan Malaysia.

M

21-009595

AAB

Dicetak oleh  
Percetakan Dawama Sdn. Bhd.  
Kompleks Dawama  
Lot 1037, Mukim Perindustrian PKNS  
Ampang/Hulu Kelang  
Selangor Darul Ehsan

23 JAN 2003

M

Perpustakaan Negara  
Malaysia

1100106

# Kandungan

<i>Pendahuluan</i>	xi
<i>Penghargaan</i>	xxiii
<i>Senarai Singkatan</i>	xxv
<i>Senarai Kes</i>	xxvii
<i>Senarai Statut</i>	xxix
<b>BAB I Peranan Institusi Tradisi dalam Demokrasi</b>	<b>1</b>
– Pengenalan	1
– Demokrasi: Inti Pati dan Bentuknya	4
– Institusi Tradisi dan Demokrasi	6

## KANDUNGAN

---

- Ketidaktepatan Demokrasi sebagai Sistem dan Struktur	10
- Kesimpulan	13
- Nota Hujung	13
<b>BAB II</b> <b>Majlis Raja-Raja: Sejarah dan Perkembangannya</b>	<b>15</b>
- Pengenalan	15
- Sejarah Awal Majlis Raja-Raja	16
- Skema dalam Malayan Union 1946	23
- Skema dalam Persekutuan Tanah Melayu 1948	24
- Draf Perlembagaan Suruhanjaya Reid 1957	26
- Syor Peranan Majlis Raja-Raja dalam Kertas Putih	27
- Perkembangan Selepas Merdeka	30
- Kesimpulan	36
- Nota Hujung	37
<b>BAB III</b> <b>Kedudukan Majlis Raja-Raja dalam Perlembagaan</b>	<b>40</b>
- Pengenalan	40
- Keanggotaan dan Mesyuarat Majlis Raja-Raja	42
- Raja-Raja dan Yang Dipertua Negeri	45
- Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja dan Kedudukannya	48
- Hak, Kuasa Majlis Raja-Raja	49
- Majlis Raja-Raja dan Kerajaan	55
- Fungsi-fungsi Majlis Raja-Raja: Nota tentang Amalan	56
- Kesimpulan	58
- Nota Hujung	59
<b>BAB IV</b> <b>Majlis Raja-Raja dan Hubungannya dengan Yang di-Pertuan Agong dan Institusi Beraja</b>	<b>62</b>

---

- Pengenalan	62
- Proses Pemilihan Yang di-Pertuan Agong	64
- Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja dalam Proses Pemilihan	68
- Pemilihan – Antara Peraturan dengan Amalan	70
- Majlis Raja-Raja dan Yang di-Pertuan Agong	71
- Majlis Raja-Raja dan Institusi Beraja	74
- Kesimpulan	77
- Nota Hujung	78
<b>BAB V Peranan Majlis Raja-Raja dalam Perlembagaan</b>	<b>80</b>
- Pengenalan	80
- Peranan dalam Konteks Institusi Beraja	82
- Peranan dalam Pentadbiran Negara	84
- Peranan Berhubung dengan Agama Islam	86
- Majlis sebagai Pemimpin Tertinggi Orang Melayu	88
- Majlis Raja-Raja dan Mekanisme Semak dan Imbang	90
- Majlis Raja-Raja dan Peranan Simbolik	92
- Kesimpulan	94
- Nota Hujung	95
<b>BAB VI Majlis Raja-Raja dan Masalah Perlembagaan: Sorotan Beberapa Peristiwa Penting</b>	<b>97</b>
- Pengenalan	97
- Isu Perkenan dan Darurat dalam Krisis Perlembagaan 1983	99
- Majlis Raja-Raja dan Cadangan Debat UMNO-PAS 1984	103
- Perisytiharan Prinsip-prinsip Perlembagaan 1992	105
- Pindaan Perlembagaan tentang Imuniti Raja-Raja 1993	107

---

- Doktrin Mengikut Nasihat dan Perkenan dalam Pindaan 1994	110
- Majlis Raja-Raja dan Dakwaan Perpecahan Melayu 1999-2000	112
- Majlis Raja-Raja dan Isu Pengambilan Putrajaya	112
- Kesimpulan	115
- Nota Hujung	116
<b>BAB VII Beberapa Kesimpulan dan Jangkaan Masa Depan</b>	<b>118</b>
- Majlis Raja-Raja dan Kesahannya di Sisi Demokrasi	118
- Prestasi Majlis - antara Harapan dengan Kenyataan	120
- Masa Depan - antara Pengekalan dan Penyesuaian	123
- Nota Hujung	129
Lampiran A - Senarai DYMM Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong (Sejak Tahun 1957)	130
Lampiran B - Senarai Timbalan Yang di-Pertuan Agong (Sejak Tahun 1957)	133
Lampiran C - Pemilihan DYMM Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong 1957-2001	136
Lampiran D - Senarai Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja	150
Lampiran E - Senarai Mesyuarat Majlis Raja-Raja (Sejak Tahun 1948)	152
Lampiran F - Perlembagaan Persekutuan Bab 2 - Majlis Raja-Raja	180
Lampiran G - Perlembagaan Persekutuan Jadual Ketiga - Pemilihan Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong, Perkara 32 dan 33	183

KANDUNGAN

---

Lampiran H	- Perlembagaan Persekutuan Jadual Keempat - Sumpah Jawatan bagi Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong	188
Lampiran I	- Perlembagaan Persekutuan Jadual Kelima - Majlis Raja-Raja	191
Lampiran J	- Ordinan Yang di-Pertuan Agong (Menjalankan Tugas-tugas) 1957	194
Lampiran K	- Peraturan - Pemilihan Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong	199
Lampiran L	- Perlembagaan Persekutuan - Peraturan Majlis Raja-Raja 1988	205
<i>Bibliografi</i>		211
<i>Indeks</i>		217



## Pendahuluan



**B**UKU ini ditulis atas kesedaran bahawa belum ada sebuah tulisan yang membincangkan tentang peranan Majlis Raja-Raja sedangkan saban tahun institusi penting ini bersidang sekurang-kurangnya tiga kali. Persidangan-persidangan tersebut, khususnya dalam keadaan-keadaan tertentu, seperti pemilihan Yang di-Pertuan Agong, begitu diberi perhatian. Malah ada kalanya liputan media yang diberikan agak meluas seperti yang berlaku ketika tercetusnya beberapa krisis perlembagaan, baik yang melibatkan institusi beraja atau badan kehakiman mahupun apabila isu-isu tentang orang Melayu dan agama Islam menjadi tumpuan perbincangan orang ramai. Mengingat bahawa majlis bukan sebuah

institusi yang peranannya menyamai dewan perundangan, badan eksekutif ataupun badan kehakiman, liputan dan perhatian yang sedemikian adalah sesuatu yang menarik. Sudah tentu ada sesuatu yang menyebabkan Majlis Raja-Raja begitu diberi perhatian. Selain itu, tumpuan yang diberikan juga menarik kerana majlis tersebut tidak mempunyai kuasa tertentu yang khusus; contohnya kuasa terhadap pentadbiran rutin negara. Pendeknya, perhatian dan tumpuan yang diberikan kepada majlis adalah menarik dan dengan itu wajar dibincangkan.

Sebelum ini terdapat beberapa buah penerbitan yang membincangkan kedudukan dan peranan Majlis Raja-Raja. Yang paling awal barangkali ialah rujukan terhadap majlis ini oleh R.H. Hickling dalam tulisannya bertajuk *Introduction to the Federal Constitution* yang diterbitkan pada tahun 1960. Rujukan terhadap Majlis Raja-Raja juga dibuat dalam buku tulisan Harry E. Groves, bertajuk *The Malaysian Constitution*, yang terbit pada tahun 1964. Selepas itu, bekas Ketua Hakim Negara, Mohamed Suffian Hashim turut berbuat demikian dalam bukunya bertajuk *An Introduction to the Constitution of Malaysia* yang diterbitkan pada tahun 1974 (edisi kedua diterbitkan pada tahun 1976). Rujukan-rujukan yang sama juga dibuat dalam tulisan berkenaan dengan Yang di-Pertuan Agong oleh F.A. Trindade dan S. Jayakumar dalam makalah yang dimuatkan dalam buku *The Constitution of Malaysia: Its Developments 1957-1977*, yang disunting oleh Suffian, Lee dan Trindade, pada tahun 1978. Peranan Majlis Raja-Raja juga disentuh oleh H.P. Lee dalam artikel beliau tentang krisis perlembagaan pada tahun 1983 yang diterbitkan dalam *Constitution of Malaysia: Further Perspectives and Developments*, pada tahun 1986. Bekas Profesor Undang-undang dan Hakim Mahkamah Tinggi, Visu Sinnadurai membuat beberapa rujukan terhadap kuasa majlis dalam soal pelantikan Yang di-Pertuan Agong dalam sebuah makalah jurnal yang diterbitkan pada tahun 1990. Abdul Aziz Hussin dalam bukunya bertajuk *Institusi Raja* yang diterbitkan pada tahun 1992 ada menyebut beberapa fakta tentang Majlis Raja-Raja. Bagaimanapun, tulisan ini tidak menyajikan penerangan; keseluruhan buku itu memaparkan peruntukan perlembagaan, undang-undang dan kes-kes yang

telah diputuskan oleh mahkamah. Meskipun buku itu ada gunanya; namun penulisnya tidak menyediakan penerangan dan analisis tentang bahan-bahan itu. Sepatutnya penulis turut menyediakan maklumat terkini tentang subjek yang dipilihnya. Pada tahun yang sama, diterbitkan buku bertajuk *Politik dan Raja* karangan Chamil Wariya. Buku ini mengambil pendekatan yang bertentangan dengan pendekatan oleh Abdul Aziz Hussin. Karya itu lebih bersifat buku politik picisan kerana penulisnya tidak memperlihatkan kajian dan penyelidikan rapi. Tiga tahun kemudian, pada tahun 1995, Profesor Undang-undang dari Universiti Monash, Australia, iaitu H.P. Lee menerbitkan ulasan beliau tentang konflik perlembagaan di Malaysia, bertajuk *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*, yang turut mengulas beberapa inisiatif Majlis Raja-Raja dalam konflik dan krisis perlembagaan di Malaysia. Penulis sendiri membuat rujukan dan perbahasan tentang Majlis Raja-Raja dalam tesis kedoktorannya tentang kedudukan Raja Berperlembagaan di Malaysia berjudul *The Development and Role of Constitutional Monarchy in Malaysia* yang dikemukakan kepada Universiti Birmingham, England, pada tahun 1996. Pada tahun yang sama, Nik Abdul Rashid Nik Abdul Majid menulis sebuah buku bertajuk *A Century of the Conference of Rulers 1897-1997* tentang Majlis Raja-Raja sempena ulang tahun ke-100 penubuhannya. Muhammad Kamil bin Awang, melalui tulisannya, *The Sultan and the Constitution* (1998) juga membuat rujukan kepada kedudukan Majlis Raja-Raja. Bagaimanapun, tidak banyak keaslian yang ditunjukkan dalam buku tersebut. Buku ini juga lebih merupakan paparan tentang peruntukan perlembagaan dan kes-kes mahkamah sebagaimana yang dibuat oleh Abdul Aziz Hussin. Buku-buku seperti itu tidak banyak merangsang pemikiran yang kritikal. Ong Guan Sai, dalam tulisannya bertajuk *Persepsi Generasi Muda terhadap Institusi Raja-Raja Melayu* (1998), memuatkan banyak bahan tentang institusi beraja termasuk Majlis Raja-Raja. Keratan-keratan akhbar, buku, ucapan dan seumpamanya banyak dirujuk. Meskipun demikian, sesuai dengan sifat kajiannya sebagai suatu tinjauan, maka tidak banyak pengarahan yang dapat dilihat dalam kajian ini. Pada tahun 1999,

penulis sendiri menyumbangkan sebuah makalah yang menyentuh kedudukan majlis bertajuk "Institusi Ketua Negara, Ketua Negeri dan Majlis Raja-Raja" yang dimuatkan dalam sebuah koleksi esei tentang perkembangan undang-undang perlembagaan berjudul *Perkembangan Undang-undang Perlembagaan Persekutuan*.

Meskipun bilangan tulisan yang memperkatakan tentang Majlis Raja-Raja, seperti yang diperincikan di atas, kelihatan agak besar, namun jika dihalusi adalah jelas bahawa belum ada sebuah tulisan atau buku yang khusus menerangkan dan membincangkan kedudukan, kuasa dan peranan majlis, terutamanya dalam konteks perlembagaan yang menjadi tulang belakang atau tonggak utama pemerintahan negara. Tulisan yang ada setakat ini kebanyakannya sama ada menyentuh secara sepintas lalu atau bahagian-bahagian atau tema-tema tertentu daripada peranan dan fungsi Majlis Raja-Raja. Dengan kata lain, belum ada tulisan yang menghuraikan kedudukan, fungsi dan peranan majlis dalam konteksnya sendiri. Memanglah, sesuai dengan kedudukan majlis sebagai perkumpulan raja-raja adalah tidak mudah untuk memisahkan perbincangan itu kepada raja-raja atau majlis sahaja. Tetapi kesulitan itu tidak mengetepikan keperluan bagi sebuah penulisan yang melihat elemen-elemen itu dari sudut dan perspektif Majlis Raja-Raja.

Satu lagi sebab yang mendorong penulis memulakan usaha ini ialah hakikat bahawa sebahagian besar daripada karya-karya yang telah diterbitkan itu menggarap kedudukan dan peranan Majlis Raja-Raja secara akademik; yang rata-rata agak sukar untuk pembaca umum. Buku pengenalan berkenaan dengan Majlis Raja-Raja oleh Nik Abdul Rashid meskipun dikira dapat memenuhi selera dan kehendak pembaca popular, umumnya buku tersebut lebih bersifat buku yang mengandungi fakta, gambar dan catatan penting tentang sejarah dan kuasa Majlis Raja-Raja. Dengan kata lain, buku tersebut masih belum dapat memenuhi kehendak golongan pembaca umum sepenuhnya. Satu lagi perkara yang jelas dalam sorotan ringkas terhadap bahan-bahan yang diterbitkan itu ialah boleh dikatakan bahawa kesemuanya diterbitkan dalam bahasa Inggeris. Selain sukar bagi pembaca yang tidak memahami bahasa ber-

kenaan untuk mengetahui peranan Majlis Raja-Raja, keadaan itu juga boleh melambatkan pembinaan ilmu dan maklumat tentang institusi-institusi negara dalam bahasa ibunda. Inilah yang cuba diterokai oleh buku ini. Penulis percaya bahawa demokrasi hanya akan subur dan berkembang sekiranya rakyat mempunyai maklumat tentang institusi-institusi negara yang memainkan peranan khusus dalam pentadbiran dan perjalanan negara. Selain itu, adalah juga penting bagi memastikan bahawa institusi-institusi berkenaan telus dan bertanggungjawab kepada rakyat.

Meskipun buku ini ditujukan kepada pembaca umum, adalah turut diharapkan buku ini juga dapat dimanfaatkan oleh golongan pembaca profesional dan teknikal: sekurang-kurangnya dari segi memperkenalkan idea-idea yang dikandung oleh peruntukan-peruntukan berkenaan dengan kuasa Majlis Raja-Raja. Penulisan sebegini dirasakan masih berkurangan. Perbincangan tentang kedudukan undang-undang kebanyakannya masih berkisar kepada pengulangan peruntukan-peruntukan perlembagaan dan statut serta kes-kes yang diputuskan di mahkamah. Kebanyakan penulis masih tidak bersedia untuk mengutarakan idea dan kritikan mereka. Perbincangan-perbincangan seperti itu kaku dan tidak merangsang minda kita. Banyak sebab yang boleh dikemukakan. Bagaimanapun, buku ini bukanlah ruang untuk membincangkan persoalan dan pendekatan penulisan seperti itu. Buku ini cuba, selain menerangkan kedudukan dan kuasa Majlis Raja-Raja, menyelami rasional dan landasan setiap kuasa dan peranan institusi berkenaan. Sesetengah pihak, khususnya di kalangan pengamal undang-undang, mungkin meremeh atau menolak pendekatan sebegini. Bagaimanapun, perlu ditekankan bahawa pandangan-pandangan sedemikian bukanlah pandangan yang bersifat sentimental, emosional dan peribadi; sebaliknya pandangan tersebut diasaskan atas metodologi dan pendekatan ilmiah. Sekiranya ada pihak yang tidak bersetuju dengan pandangan dan pendekatan yang dikemukakan di sini, pihak berkenaan perlu mematuhi disiplin dan metodologi ilmiah dalam membahaskan tesis yang cuba dikemukakan dalam buku ini.

Mungkin perlu dijelaskan bahawa apabila disebut pembaca awam, istilah ini tidaklah terhad kepada golongan yang tidak berpendidikan tinggi. Yang dimaksudkan dengan pembaca awam di sini lebih merujuk golongan yang tidak terdidik dalam bidang undang-undang. Dengan kata lain, ungkapan pembaca awam turut merangkumi golongan ikhtisas dalam bidang-bidang lain. Sebab itu telah disebut bahawa soal idea dan tema dalam kedudukan dan peranan Majlis Raja-Raja; sesuatu yang tentunya tidak asing buat golongan ini. Akhir-akhir ini golongan kelas menengah di negara ini nampaknya kian peka dan prihatin terhadap isu-isu yang melibatkan kuasa awam, pemerintahan dan perlembagaan. Dalam pada itu, adalah juga diharapkan agar golongan lain, termasuk pelajar sekolah menengah atas, dapat turut mengikuti perbincangan dalam buku ini. Sesungguhnya kefahaman dan kesedaran tentang perlembagaan harus bermula dari umur remaja seperti mereka.

Setelah dijelaskan sebab-sebab mengapa buku ini ditulis dan menggunakan pendekatan yang baru, perlulah ditinjau secara sepintas lalu tentang tema dan penekanan umum dalam bab-bab selepas bab pengenalan ini. Kesemua bab tersebut mempunyai perkaitan antara satu sama lain dan saling membantu dalam menyokong tesis yang hendak dikemukakan oleh buku ini secara keseluruhannya. Pendekatan ini akan menjelaskan bagaimana seseorang hendak memahami sesebuah kerangka dan peruntukan perlembagaan dan undang-undang beroperasi atau berinteraksi dengan persekitaran di sekeliling sistem itu; satu pendekatan yang belum begitu berakar di negara ini.

Bab pertama menyentuh kedudukan dan peranan institusi beraja dalam sistem demokrasi; yang merangkum sebab-sebab dan faedah pengkalan sistem berkenaan dan kuasa-kuasa yang diberikan. Ini penting disentuh kerana Majlis Raja-Raja pada hakikatnya adalah sebahagian daripada institusi beraja kita. Dalam mana-mana sistem demokrasi segala kedudukan, kuasa dan peranan sesebuah institusi atau jawatan awam itu perlu dijustifikasikan. Pendekatan ini juga nampaknya belum begitu menonjol di negara kita. Ini menyebabkan para penulis kurang mampu mempersoalkan dan mempertahankan kuasa-kuasa yang

diberikan kepada pihak-pihak berkuasa awam. Keadaan yang sulit ini jelas kelihatan apabila sesuatu kedudukan dan kuasa-kuasa itu hendak dimansuhkan. Beberapa rujukan dan perbandingan sepintas lalu akan dibuat untuk menunjukkan betapa kedudukan dan peranan yang diberikan oleh perlembagaan kepada majlis sebenarnya tidak janggal dalam sebuah kerangka perlembagaan yang bertunjangkan demokrasi. Dengan kata lain, kuasa Majlis Raja-Raja sebenarnya boleh diharmonikan dengan semangat dan tuntutan demokrasi. Buku ini tidak berminat untuk melayan hujah-hujah yang emosional dan dogmatik yang secara sewenang-wenang menganggap institusi beraja sebagai feodal dan tidak boleh dipertahankan. Perlu diperingatkan bahawa dalam semua sistem demokrasi yang ada pada hari ini, wujud institusi-institusi yang tidak mempunyai kesahan demokrasi termasuk badan kehakiman dan perkhidmatan awam yang di dalamnya terkandung elemen penting seperti angkatan tentera dan pasukan polis. Dalam keadaan tertentu agensi-agensi ini boleh melakukan tindakan yang tidak begitu selaras dengan demokrasi.

Bab kedua melihat perkembangan yang membawa kepada penubuhan Majlis Raja-Raja secara formal pada tahun 1948. Agak jelas bahawa kelahiran Durbar Raja-Raja pada tahun 1897 adalah sesuatu yang tidak dirancang. Pihak British sendiri mengusulkan pertemuan awal itu untuk mempermudah misi mereka mengeksploitasi sumber-sumber di Tanah Melayu pada masa itu. Di pihak raja-raja sendiri pun pada peringkat awalnya tidak begitu bersungguh-sungguh kerana mereka telah melalui pengalaman pahit berada di bawah kawalan pihak British. Bagaimanapun, kesempatan tersebut kemudiannya menyediakan sebuah pentas yang memudahkan raja-raja dan para pentadbir kerajaan British menjalankan kerja-kerja mereka. Selain itu, dibincangkan juga sejauh mana peranan dan kedudukan awal itu menjadi batu asas untuk kedudukan dan peranan dalam tahap-tahap selanjutnya. Mungkin perlu dijelaskan bahawa meskipun tidak semua kuasa yang ada pada peringkat awal penubuhannya kekal, namun kuasa-kuasa lain yang pada masa ini sesetengahnya menggambarkan format waktu itu. Tidak secara langsung

perkembangan pada tahap awal itu memberikan justifikasi mengapa satu-satu kuasa itu diberikan kepada Majlis Raja-Raja dalam skema-skema yang berikutnya.

Setelah justifikasi demokrasi dan sejarah perkembangan awal dijelaskan barulah kedudukan Majlis Raja-Raja yang ada dalam perlembagaan sekarang dapat diterangkan. Tanpa kedua-dua bab awal itu agak sukar untuk kita memahami mengapa majlis diberi kuasa-kuasa tertentu oleh perlembagaan; yang sesetengahnya kelihatan bertentangan secara dimetrikal dengan demokrasi. Selain kuasa formal, akan dilihat juga peranan yang dimainkan oleh majlis selama ini. Bab ketiga ini, dengan kata lain, adalah landasan buat perbincangan-perbincangan seterusnya yang akan menilai dan menghujah pelbagai kuasa dan insiden yang melibatkan kuasa-kuasa itu. Selain itu, akan dinilai juga apakah majlis sebenarnya memerlukan kuasa-kuasa formal melalui perlembagaan dalam pelaksanaan fungsinya. Isu ini perlu dipertimbangkan kerana Majlis Raja-Raja merupakan sebuah institusi yang berakar pada kesahan yang bersifat tradisional. Kuasa yang terlalu banyak, selain menimbulkan persoalan dari segi akauntabiliti (kerana majlis tidak dipilih secara popular oleh pengundi), kuasa-kuasa itu mungkin menyebabkan majlis (sebagai sebuah institusi tradisional) terjebak dengan kontroversi politik. Kontroversi sebegini mungkin tidak sihat, khususnya jika kuasa-kuasa formal tersebut dilihat dalam konteks Raja Berperlembagaan yang umumnya lebih berperanan sebagai lambang autoriti dan simbol perpaduan.

Bab keempat dikhususkan untuk perbincangan tentang hubungan antara Majlis Raja-Raja dengan Yang di-Pertuan Agong. Perbincangan ini merangkumi kuasa majlis, yang seolah-olah mutlak, dalam melantik baginda. Ungkapan 'melantik' digunakan kerana meskipun perlembagaan menggunakan memilih, peruntukan-peruntukan yang ada pada hakikatnya lebih menekankan soal pelantikan daripada pemilihan dalam erti kata yang sebenar; yang melibatkan penamaan, kempen dan seumpamanya. Selain itu, akan ditekankan juga betapa Majlis Raja-Raja seakan-akan menuruti tradisi dan urutan tertentu di sebalik kuasa pelantikan yang kelihatan seolah-olah mutlak itu. Perkara ini menarik kerana



implikasi kenyataan ini ialah betapa wujud maksud-maksud tersirat yang tertentu di sebalik peruntukan yang jelas tadi. Dalam pada itu, isu sama ada prinsip-prinsip yang dikira asing, termasuk prinsip keadilan semula jadi *common law*, turut relevan juga akan dibahaskan. Persoalan ini menarik kerana ia juga relevan dalam konteks dan kedudukan institusi tradisional yang sama di peringkat negeri seperti majlis-majlis perajaan yang diberi kuasa melantik raja.

Bab kelima melihat tema-tema dalam fungsi perlembagaan Majlis Raja-Raja. Perbincangan ini menarik kerana fungsi-fungsi tersebut kelihatannya meneruskan tradisi dan amalan sebelum merdeka, khususnya sebaik sahaja Malayan Union 1946 dibubarkan dan Persekutuan Tanah Melayu 1948 dibentuk. Menarik untuk disebut betapa Suruhanjaya Perlembagaan Reid tidak membuat sebarang syor tentang kedudukan dan kuasa majlis. Majlis Raja-Raja cuma disebut ketika suruhanjaya menyebut soal pemilihan Yang di-Pertuan Agong. Kedudukan dan peranan Majlis Raja-Raja dipulihkan melalui Kertas Putih (yang merupakan hasil semakan dan tambahan kepada Laporan Suruhanjaya Reid). Fungsi-fungsi majlis yang dirumuskan berdasarkan kuasa dalam peruntukan yang berkenaan dalam perlembagaan, mempunyai kesan yang bukan kecil terhadap perjalanan pemerintahan negara. Bagaimanapun, oleh sebab rekod-rekod yang merakamkan perjalanan tentang hal tersebut tidak dapat diperiksa oleh orang awam, maka agak sukar untuk meng-hujah apakah majlis benar-benar telah dapat mempengaruhi pembuatan keputusan di peringkat nasional. Selain itu, akan dibincangkan juga kedudukan Majlis Raja-Raja berhubung dengan agama. Aspek agama penting kerana kuasa berhubung dengan agama Islam, dalam kerangka federalisme kita, diletakkan di tangan raja-raja. Kedudukan raja-raja dalam aspek agama pada hakikatnya sama dengan kedudukan sebelum mereka menjadi raja berperlembagaan; sesuatu yang benar, sekurang-kurangnya di peringkat teori. Bagaimanapun, perlu juga disebut bahawa ruang lingkup pelaksanaan agama Islam dalam kerangka perlembagaan yang ada sekarang adalah terbatas. Dengan itu kuasa raja-raja, sekalipun mereka benar-benar melaksanakan perkara yang dinyatakan oleh per-

untukan perlembagaan yang berkenaan, tidak semestinya terlalu besar implikasinya.

Bab keenam memberi fokus kepada beberapa peristiwa yang menjadi ilustrasi tentang kuasa dan peranan Majlis Raja-Raja. Krisis perlembagaan, bermula dengan krisis yang berlaku pada tahun 1983, 1990–1992 dan 1993, tidak semena-mena menonjolkan peranan majlis dalam mempertahankan institusi beraja. Yang menarik di sini ialah betapa peranan yang dimainkan dalam krisis-krisis itu tidak disebut secara terang atau bertulis oleh perlembagaan. Yang ada cuma peruntukan tentang kuasa Majlis Raja-Raja sebagai jurucakap atau wakil raja-raja. Begitu juga ketika timbul ketegangan di kalangan orang Melayu; baik pada tahun 1984 atau tahun 1999–2000. Selain itu, krisis yang melibatkan badan kehakiman dan kerajaan pusat pada tahun 1988 juga memperlihatkan aliran yang sama: Majlis Raja-Raja menjadi orang tengah kepada pihak-pihak yang bertikai. Ini menarik kerana tidak secara langsung semacam telah muncul sebuah tradisi yang unik: sesuatu yang langsung tidak disebut apa lagi diperincikan oleh peruntukan perlembagaan. Walau apa pun fenomena ini menampakkan potensi yang baik: Majlis Raja-Raja mempunyai kemampuan untuk membantu menyuburkan mekanisme semak dan imbang dalam perlembagaan. Ini adalah sesuatu yang sihat dan positif buat demokrasi berperlembagaan di negara ini. Sekali gus perkembangan ini semacam memperkukuhkan dan membenarkan tesis dan hujah yang dikemukakan dalam bab pertama. Ertinya, pengejalan sistem beraja tidak hanya kerana nilai-nilai sejarah dan sentimental tetapi kerana institusi berkenaan boleh mendatangkan faedah atau utiliti tertentu dalam pelaksanaan demokrasi. Dari satu sudut, potensi itu seakan-akan menunjukkan betapa institusi yang berakar pada tradisi dan sejarah lebih mampu untuk bertahan; bukan sahaja bagi mempertahankan dirinya tetapi juga institusi-institusi lain yang dilahirkan oleh demokrasi. Ini akan menjadi lebih jelas sekiranya perbandingan dibuat dengan krisis dan tekanan yang dihadapi oleh badan kehakiman yang melihat kepada krisis kehakiman pada tahun 1988, seolah-olah tidak dapat mempertahankan dirinya sendiri.

Kesimpulan yang cuba dicadangkan dalam bab ketujuh menghujah bahawa meskipun bukti-bukti yang kelihatan setakat ini tidak konklusif sepenuhnya, namun sesekali kelihatan tanda-tanda yang menunjukkan kemampuan Majlis Raja-Raja sebagai institusi penegak mekanisme atau semangat semak dan imbang. Selain itu, akan juga dihujah betapa dalam beberapa kesempatan, majlis kelihatan agak tidak berupaya untuk memikul peranannya dengan berkesan. Berbagai-bagai sebab boleh dikemukakan. Sesetengahnya mungkin kerana kelemahan anggota majlis sendiri. Selain itu, kelemahan itu juga mungkin berpunca daripada ketiadaan rekod prestasi majlis dalam hal-hal berkenaan. Kedudukan berpengaruh pihak kerajaan yang memerintah juga mungkin relevan: dalam beberapa insiden pihak berkenaan kelihatan cuba mempergunakan majlis untuk kepentingan mereka. Bagaimanapun, oleh sebab tidak semua rekod tentang perjalanan Majlis Raja-Raja boleh diperiksa, tidak semua daripada kesimpulan atau cadangan ini tepat seratus peratus. Tetapi walau apa pun adalah diharapkan agar buku ini akan menjadi titik mula kepada perbahasan yang lebih serius dan seimbang berhubung dengan kuasa dan peranan Majlis Raja-Raja.

Secara keseluruhan buku ini cuba memaparkan keseluruhan aspek Majlis Raja-Raja; daripada sejarah hingga kedudukan masa kini dan seterusnya jangkaan masa depan. Selain itu, perbincangan juga cuba memenuhi kehendak semua golongan; baik akademik mahupun pembaca awam, sama ada yang terdidik dalam bidang undang-undang mahupun sebaliknya. Meskipun begitu, perlu dijelaskan bahawa bukanlah tujuan buku ini untuk menjadi rujukan bagi semua aspek-aspek itu. Usaha yang dilakukan hanyalah sekadar untuk memberi gambaran yang lengkap tentang kedudukan dan peranan Majlis Raja-Raja dan hal ini penulis rasakan hanya boleh disempurnakan dengan mengambil kira semua aspek yang berkaitan dengan kewujudan dan perjalanan majlis. Diharap dengan demikian dapatlah pembaca menyedari keterbatasan masing-masing; kita tidak mahu para peguam merasakan bahawa aspek-aspek perundangan sahaja mencukupi. Begitu juga dengan pakar-pakar bidang lain yang mungkin berasa bahawa kuasa dan kedudukan

perlembagaan tidak penting. Pendeknya, buku ini cuba memberi gambaran yang lengkap tentang Majlis Raja-Raja supaya semua golongan rakyat dapat memahami dan seterusnya memperbaiki prestasi institusi perlembagaan ini pada masa akan datang. Rakyat – baik yang berketurunan Melayu atau sebaliknya – memainkan peranan penting dalam soal ini.

## Penghargaan

**B**UKU ini sudah pasti tidak dapat disempurnakan tanpa bantuan banyak pihak. Penghargaan yang setinggi-tingginya ditujukan buat Yang Mulia Engku Tan Sri Ibrahim bin Engku Ngah, Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja yang begitu prihatin dan menghulurkan banyak bantuan sehingga keperitan menulis buku ini dapat dikurangkan. Begitu juga dengan Tuan Haji Sabtu bin Awab, Penolong Setiausaha, Majlis Raja-Raja yang banyak membantu mendapatkan maklumat tentang pentadbiran majlis. Selain itu, beliau secara langsung dan tidak langsung banyak memberikan bayangan dan pengalaman tentang perjalanan majlis khususnya dan institusi beraja amnya; yang dengan sendiri-

nya membantu dalam menghuraikan serta mengembangkan idea yang pada mulanya tidak begitu meyakinkan dan meragukan. Akhirnya, penulis ingin merakamkan penghargaan kepada keluarga yang tidak henti-henti membantu dan memahami kerja-kerja penulis. Semoga Allah s.w.t. berkenan menganugerahi kalian dengan sebaik-baik balasan.

ABDUL AZIZ BARI  
Bandar Baru Selayang

## Senarai Singkatan

AC	Appeal Cases
AMR	All Malaysian Reports
CLJ	Current Law Journal
hlm	halaman
IUMLJ	International Islamic University Malaysia Law Journal
lwn	lawan
MLJ	Malayan Law Journal
QB	Queen's Bench Reports

## Senarai Kes



Abdul Ghani bin Ali @ Ahmad & 2 YL <i>lwn</i> Pendakwa Raya & YL [2001] 4 AMR 4317, [2001] 3 CLJ 769	117n
Daeng Baha <i>lwn</i> Tunku Mahmood Iskandar al-Haj & YL [1987] 1 MLJ vi	78n
Dato' Menteri Othman Baginda <i>lwn</i> Dato' Ombi Syed Mohamed [1981] 1 MLJ 29	78n
Duff Development Co. Ltd. <i>lwn</i> Government of Kelantan [1924] AC 797	38n



Government of Kelantan <i>lwn</i> Government of the Federation of Malaya & Tunku Abdul Rahman Putra al-Haj [1963] MLJ 355	38n, 117n
Mighell <i>lwn</i> Sultan of Johore [1894] 1 QB 149	38n
Pahang Consolidated Company <i>lwn</i> State of Pahang [1933] 2 MLJ 247	38n
Pendakwa Raya <i>lwn</i> Chai Yee Khen [1977] 1 MLJ 167	129n
Pendakwa Raya <i>lwn</i> Mohd Amin bin Mohd Razali & YL [2000] 4 MLJ 679, [2001] 1 CLJ 75	117n
Phang Chin Hock <i>lwn</i> Pendakwa Raya (No. 2) [1980] 1 MLJ 213	60n, 78n
Sultan of Johore <i>lwn</i> Tunku Arif Bendahara [1952] AC 318	38n
Tungku Abu Bakar <i>lwn</i> Sultan of Johore [1949] MLJ 187	38n

## Senarai Statut



Akta Hasutan 1948	74, 106, 107, 129
Akta Polis 1967	102
Malayan Union Order-in-Council 1946	23
Ordinan Yang di-Pertuan Agong (Menjalankan Tugas-tugas) 1957	72
Perisytiharan Prinsip-prinsip Perlembagaan 1992	105
Perjanjian Pangkor 1874	17, 18
Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948	48, 81
Perlembagaan Persekutuan Perkara 2	60

Perkara 32(1)	137
Perkara 32(2)	137
Perkara 33	195, 197
Perkara 34	199
Perkara 34(1)	60
Perkara 34(5)	78n
Perkara 37	189
Perkara 38(1)	181
Perkara 38(2)	50, 181
Perkara 38(3)	60, 182
Perkara 38(4)	60, 182
Perkara 38(5)	60, 182
Perkara 38(6)	182
Perkara 40(2)(C)	60
Perkara 41	61
Perkara 42	50
Perkara 66	116n
Perkara 105(1)	60
Perkara 114(1)	60
Perkara 122B(1)	60
Perkara 137(3)(C)	60
Perkara 141A(2)	60
Perkara 150	116n
Perkara 153	29, 182
Perkara 159(5)	60
Perkara 164(3)	196
Perkara 170	137
Perkara 181(2)	117
Perkara 182	50
Jadual Ketiga	50, 59, 60, 150, 184, 193, 197
Jadual Keempat	59
Jadual Kelima	59, 60, 181, 192, 205, 208
Jadual Kelapan	60, 116n

# I

## Peranan Institusi Tradisi dalam Demokrasi



### Pengenalan

**U**NGKAPAN tradisi<sup>1</sup> mempunyai pelbagai makna, namun pada amnya, tradisi bermakna pemindahan dan kesinambungannya daripada generasi kepada generasi yang lain. Sekali gus tradisi mencerminkan sejarah, budaya dan fahaman sesuatu bangsa dan masyarakat itu. Dalam konteks agama tradisi, sering dimaksudkan sebagai amalan dan kefahaman yang integral daripada agama itu tetapi tidak tercatat secara jelas dalam kitab atau sumber autoritatif agama tersebut. Tradisi dalam konteks agama merujuk huraian dan amalan orang atau tokoh penting dalam agama itu. Dalam konteks politik dan perlem-

bagaan, yang dimaksudkan dengan sistem tradisi merujuk sistem yang wujud sebelum kedatangan zaman moden; sebuah sistem yang kesahannya bergantung pada agama dan nilai-nilai asal lainnya. Dalam bab ini, perkataan demokrasi digunakan dalam beberapa konteks tertentu seperti demokrasi sebagai sebuah ideal, sistem atau struktur perlembagaan. Secara umumnya boleh dikatakan bahawa kemunculan perlembagaan bertulis merupakan manifestasi atau keinginan untuk mengamalkan demokrasi. Dengan kata lain, demokrasi harus sinonim dengan perlembagaan dan sebaliknya. Justeru itu adalah sukar untuk menerima nilai atau tafsiran perlembagaan yang menentang atau tidak selaras dengan demokrasi. Majlis Raja-Raja adalah sebahagian daripada institusi beraja di Malaysia; institusi ini adalah bahagian yang penting daripada apa yang didefinisikan sebagai institusi raja yang turut merangkum institusi Yang di-Pertuan Agong dan sembilan Kesultanan Melayu yang ada sekarang. Majlis Raja-Raja ialah sebuah institusi tradisi kerana asal usul dan dasar kesahannya tidak berasaskan demokrasi. Meskipun begitu dalam perlembagaan negara hari ini, kuasa majlis dikanunkan dalam peruntukan tertentu perlembagaan.

Berbez dengan beberapa institusi tertentu seperti Dewan Rakyat atau kabinet (yakni jemaah menteri di peringkat persekutuan ataupun majlis mesyuarat kerajaan di peringkat negeri), Majlis Raja-Raja tidak berasaskan mandat rakyat. Dalam demokrasi moden, mandat rakyat menjadi syarat untuk seseorang atau sesebuah institusi itu mempunyai kuasa dan peranan penting dalam pembuatan keputusan awam. Perkara ini menjadi asas atau kesahan kepada kuasa formal yang dinyatakan oleh undang-undang. Tetapi ini tidak semestinya bermakna bahawa majlis tidak penting atau tidak harus memainkan peranan. Bagaimanapun, dalam konteks Majlis Raja-Raja perlulah dihuraikan dengan cara yang dapat diterima oleh sistem demokrasi. Ini termasuklah penyesuaian yang perlu dilakukan terhadap peranan serta dengan utilitinya sekali. Sama seperti hal-hal lain juga, demokrasi boleh menerima pengecualian sekiranya langkah itu perlu dan munasabah walaupun kedudukan dan peranan majlis mungkin masih tidak begitu selaras dengan demokrasi dari segi

teori. Dalam keadaan ini, yang penting adalah bahawa institusi tradisi seperti majlis ini berguna untuk membantu pelaksanaan demokrasi.

Sesuai dengan tema perbahasan dalam bab ini, demokrasi khususnya, apakah ideal, bentuk dan inti patinya perlu dihuraikan? Ini penting bagi menunjukkan betapa institusi-institusi yang tidak berasaskan mandat popular seperti institusi beraja juga boleh terus kekal dan memainkan peranan. Selain itu akan dihujah betapa demokrasi dalam bentuk idea dan matlamat boleh menerima institusi-institusi ini: demokrasi adalah suatu ideal dan matlamat yang tidak menentukan secara *rigid* dan jelas apakah bentuk atau model siap bagi pelaksanaan demokrasi dalam sesuatu masyarakat tertentu. Demokrasi telah melalui pelbagai zaman dan tahap yang kesemuanya harus mengajar kita betapa yang penting daripada demokrasi ini ialah idealnya; bukan bentuk dan strukturnya sahaja. Tidak perlulah dihujah betapa tempoh yang panjang itu telah mematangkan dan mempelbagaikan pemerincian sistem demokrasi. Selain itu, harus diperingatkan bahawa demokrasi sebagai sebuah ideal dan sistem juga mempunyai kelemahan dan masalahnya sendiri. Seseengahnya tidak mudah untuk diatasi; yang mungkin boleh dibantu dan ditangani oleh kewujudan dan peranan yang dimainkan oleh institusi tradisi seperti Majlis Raja-Raja.

Terdapat beberapa contoh, meskipun kebanyakannya dari luar negara, yang menekankan relevannya institusi tradisi. Selain menjadi faktor yang mewakili sejarah dan kesinambungan sesuatu bangsa, institusi tradisi seperti institusi beraja juga dapat menampung kekurangan yang sukar diatasi oleh sistem demokrasi. Perlu disebut betapa masyarakat tidak wujud hanya semata-mata untuk melaksanakan demokrasi. Dari satu sudut, institusi tradisi seakan-akan mempunyai kekuatannya sendiri; sesuatu yang kelihatannya berakar di luar sistem dan kerangka perlembagaan itu. Krisis yang pernah menimpa badan kehakiman di Malaysia mungkin dapat dijadikan contoh bagi hujah ini; betapa institusi yang ditubuhkan serta diberi kuasa secara formal oleh perlembagaan mempunyai masalah untuk wujud dan berperanan dengan bebas dan berkesan sebagaimana semestinya. Ini berbeza dengan Majlis

Raja-Raja yang, seolah-olahnya, mempunyai kekuatan sendiri yang tidak bergantung pada peruntukan formal yang tertentu dalam perlembagaan.

### Demokrasi: Inti Pati dan Bentuknya<sup>2</sup>

Konsep asas demokrasi perlu difahami terlebih dahulu kerana melalui cara itu dapat membayangkan kepada kita kedudukan dan peranan institusi-institusi seperti institusi beraja dalam sistem yang bertunjangkan falsafah demokrasi. Kefahaman ini juga akan memandu kita untuk meneliti bentuk dan jumlah fungsi dan kuasa yang perlu dan boleh dimiliki oleh Majlis Raja-Raja. Perlu disebutkan bahawa apa yang perlu difahami ialah inti pati demokrasi; bukan bentuk dan formalitinya sahaja.

Demokrasi daripada perkataan Greek iaitu *demos* dan *kratia* yang bermaksud "rakyat atau orang ramai" dan "pemerintahan". Sebab itu dalam konteks pemerintahan demokrasi itu merujuk satu pemerintahan oleh rakyat. Dalam hubungan ini demokrasi ada dua jenis; demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Dalam pemerintahan demokrasi langsung atau klasik, semua rakyat mengambil bahagian dalam pembuatan keputusan awam. Dalam bentuk yang kedua pula, pemerintahan dilaksanakan secara tidak langsung oleh wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat. Dalam dunia moden, sudah tentulah tidak mungkin untuk kita melaksanakan demokrasi secara langsung kerana ini akan menyukarkan pembuatan keputusan. Selain itu, kehidupan moden juga telah menjadi begitu rancam sehingga tidak munasabah untuk kita menuntut pelaksanaan demokrasi dalam bentuknya yang klasik itu. Kenyataan ini dengan sendirinya menunjukkan betapa saiz dan sifat kehidupan sesuatu masyarakat itu akhirnya merubah dan mengubahsuai bentuk pelaksanaan demokrasi. Kedua-dua sistem demokrasi yang besar hari ini – baik demokrasi berparlimen atau Westminster dan demokrasi berpresiden – adalah satu lagi bukti betapa kehendak dan tuntutan masyarakat itu akan seterusnya merubah bentuk dan pelaksanaan ideal demokrasi tadi.

Sekiranya dihalusi benar-benar pelaksanaan demokrasi moden pada hari ini akan kelihatan kepada kita begitu banyak institusi dan mekanisme yang tidak seratus peratus sesuai dengan ideal demokrasi itu

sendiri. Bagaimanapun, oleh sebab pembentukan masyarakat dan negara bukan hanya untuk melaksanakan demokrasi semata-mata, banyak tolak ansur dan penyesuaian yang perlu dilakukan. Sebab itulah wujud kejanggalan-kejanggalan dalam institusi dan mekanisme tadi; sesuatu yang perlu sentiasa disemak dan dikurangkan walaupun tidak ditamatkan sekali gus. Tetapi walau apa pun kelemahan dan masalahnya pada zaman moden ini, demokrasi merupakan nilai dan piawai yang memantau perjalanan kuasa oleh individu dan institusi yang diberi kuasa dan peranan menjalankan pemerintahan dan pengambilan keputusan. Boleh dikatakan bahawa inti pati penting pelaksanaan demokrasi moden bukanlah bentuk dan strukturnya semata-mata. Mungkin yang lebih penting ialah akauntabiliti atau pertanggungjawaban yang bermaksud bahawa pihak yang menjalankan pemerintahan perlu diminta bertanggungjawab atas segala tindak-tanduk mereka; sesuatu yang menuntut pilihan raya bagi menukar kerajaan secara aman dan dalam tempoh yang tertentu. Selain itu, demokrasi menuntut dan wujudnya sekatan terhadap kuasa dan autoriti pihak pemerintah supaya tidak berlaku penyalahgunaan kuasa.

Oleh sebab itulah, demokrasi juga bermakna kebebasan berkumpul, bersatu dan bersuara. Tanpa elemen-elemen ini adalah sukar dan mungkin mustahil untuk kita mengadakan pilihan raya – yang fungsinya menubuhkan kerajaan yang nantinya akan menjalankan pemerintahan – yang adil serta bebas yang amat penting dalam membentuk kerajaan yang benar-benar mewakili kehendak dan pilihan rakyat. Inilah juga sebabnya mengapa demokrasi menuntut ketelusan, akauntabiliti dan seumpamanya. Elemen-elemen ini merupakan saluran yang memungkinkan pelaksanaan demokrasi secara tidak langsung berjalan secara berkesan dan, yang lebih penting lagi, tidak menyempang daripada maksud asal demokrasi. Dengan kata lain, hak dan kebebasan mempunyai hubung kait dengan pembentukan sebuah kerajaan atau pemerintahan yang melambangkan kedaulatan rakyat. Tegasnya, elemen-elemen seperti kebebasan bersuara adalah penting bagi mewujudkan sebuah demokrasi yang benar-benar mewakili maksud asalnya iaitu



sebagai sebuah pemerintahan oleh rakyat, daripada rakyat dan untuk rakyat. Jika elemen-elemen itu tidak wujud, maka pemerintahan yang zahirnya demokratik itu mungkin menjadi elitis; yang hanya mewakili segelintir rakyat tertentu yang minoriti. Dengan itu, adalah tidak benar jika ada dakwaan yang mengatakan bahawa pilihan raya sahaja sudah cukup untuk membuktikan kewujudan demokrasi. Seperti yang ditekankan pada awal bab ini, yang perlu diberi perhatian ialah inti pati dan bukan bentuk serta lambang demokrasi semata-mata.

Demokrasi sudah berubah dari segi definisi dan penekanannya: daripada suatu konsep yang merujuk bentuk kerajaan atau pemerintahan kepada suatu definisi yang turut menitikberatkan soal cara dan bagaimana sesuatu keputusan yang melibatkan kepentingan orang ramai diambil. Ini tidak memmeranjatkan kerana sekiranya definisi itu statik, lama-kelamaan demokrasi akan menjadi sistem yang diperalatkan untuk mengesahkan penindasan dan kezaliman. Perkara ini tidak mustahil berlaku terutamanya jika kita merenung nasib dan kedudukan beberapa golongan minoriti di dunia pada hari ini yang tidak berupaya memiliki perwakilan sendiri.

### Institusi Tradisi dan Demokrasi<sup>3</sup>

Mengapa institusi tradisi dikekalkan meskipun demokrasi menjadi nilai dan syarat untuk memerintah? Jawapan kepada soalan ini banyak dan berbagai-bagai. Seseengah jawapan mungkin berbalik kepada sejarah dan kehendak satu-satu masyarakat itu. Alasan-alasan ini bagaimanapun tidak semestinya relevan atau diterima oleh masyarakat di tempat atau masa yang lain. Sebab lain yang boleh dikemukakan ialah sifat demokrasi itu sendiri: oleh sebab yang penting ialah nilai dan piawainya, maka sekiranya demokrasi boleh dilaksanakan tanpa perubahan yang drastik, maka institusi dan nilai asal sesuatu masyarakat itu boleh dikekalkan. Seperti yang telah dinyatakan, tujuan dan falsafah sesuatu masyarakat itu bukanlah pelaksanaan demokrasi sahaja. Sebaliknya, demokrasi merupakan formula untuk memperbaiki mekanisme pertanggungjawaban atau sesuatu yang membolehkan penyertaan rakyat terbanyak

dalam pembuatan keputusan yang melibatkan kehidupan dan masa depan mereka. Kalau ini semua boleh dilakukan tanpa pemansuhan nilai-nilai tradisi dan sejarah masyarakat berkenaan, maka tidaklah perlu dibuat perubahan yang mendadak dan radikal.

Meskipun begitu, terdapat penyesuaian asas yang perlu dilakukan. Perubahan yang berlaku terhadap sifat dan struktur masyarakat – daripada masyarakat tradisi yang segala dasar dan keputusan awam dibuat oleh golongan aristokrat kepada sebuah sistem yang mengizinkan golongan massa memainkan peranan – bermakna bahawa sebahagian besar daripada peranan dan kuasa yang sebelum itu dimainkan oleh kelompok tersebut perlu berpindah ke tangan rakyat jelata; dalam apa bentuk sekalipun. Seperti yang telah dinyatakan di atas, kelayakan yang mesti ada pada pemerintah ialah mandat rakyat yang dalam demokrasi moden bermakna kemenangan pilihan raya atau mandat golongan pengundi (*electorate*) yang pada hakikatnya merupakan satu bentuk atau mekanisme akauntabiliti. Melalui proses pilihan raya, kerajaan yang memerintah akan dinilai prestasinya dalam tempoh yang tertentu; selain diminta bertanggungjawab terhadap segala dasar dan tindakan mereka. Dalam masa yang sama, pihak lain akan diberi peluang untuk menjadi alternatif kepada kerajaan yang ada. Sebab itu proses ini menuntut kewujudan elemen-elemen seperti kebebasan bersuara. Tanpa kehadiran elemen dasar ini, apa yang dikatakan sebagai demokrasi itu yang diamalkan adalah demokrasi yang pincang; yang tidak sempurna.

Apakah bentuk penyesuaian yang boleh dilakukan terhadap institusi tradisi? Salah satu daripada bentuk penyesuaian ialah dengan menjadikannya berperlembagaan; yakni tidak memerintah dalam erti kata membuat keputusan harian yang bersifat rutin. Dalam kerangka seperti ini, institusi tradisi umumnya berfungsi sebagai simbol; menjadi lambang pengekal kerangka negara, sejarah dan seumpamanya. Institusi tradisi, sesuai dengan kedudukannya sebagai sebahagian daripada sejarah sesuatu masyarakat itu, berada dalam kedudukan yang paling sesuai untuk menjadi identiti negara berkenaan. Elemen-elemen yang lain, khususnya yang dibentuk oleh perlembagaan demokrasi, semuanya mempunyai

fungsi tertentu yang kebanyakannya berkait rapat dengan kemunculan demokrasi. Soal-soal sejarah, identiti dan kesinambungan yang boleh dikatakan berfungsi sebagai roh dan semangat sesuatu masyarakat itu tidak termasuk dalam hal-hal yang menjadi tumpuan demokrasi. Lagi-pun sesuai dengan tuntutan demokrasi yang tidak mengekalkan seseorang untuk berkuasa selama-lamanya adalah sukar bagi demokrasi mengisi soal-soal yang berhubung dengan identiti dan kesinambungan. Ini semua merujuk institusi-institusi yang kekal dan wujud lama sebelum pelaksanaan demokrasi.

Oleh yang demikian, meskipun institusi tradisi tidak memegang kuasa atau menjalankan pentadbiran, institusi tersebut terbukti berupaya menjadi tonggak kestabilan.<sup>4</sup> Ini terbukti di Eropah, iaitu kebanyakan negara yang stabil demokrasinya sebahagian besarnya adalah terdiri daripada negara-negara monarki, yakni negara-negara yang masih mempunyai sistem beraja. Dalam pada itu, pernah disebutkan betapa kegagalan demokrasi berparlimen di kebanyakan negara Afrika berpunca daripada ketiadaan institusi beraja sebagaimana yang wujud di United Kingdom, negara asal sistem itu. Di sini mungkin boleh ditambah bahawa negara-negara membangun berkenaan, yang pada suatu masa pernah mempunyai sistem beraja, tidak berupaya untuk mewujudkan kestabilan di bawah sebuah sistem yang dinaungi oleh seorang presiden yang tidak dapat mengambil alih peranan yang dahulunya dimainkan oleh seorang raja. Seorang raja, dengan segala adat istiadat dan tradisinya, tidak secara langsung dapat menjamin sebuah peralihan kuasa yang licin dan teratur daripada seorang ahli politik kepada ahli politik yang lain. Selain itu, raja tidak mudah untuk dijadikan boneka oleh golongan atau elit yang memegang kuasa. Inilah sebab yang membolehkan sistem monarki membantu mewujudkan kestabilan yang penting untuk kelicinan proses demokrasi. Bagaimanapun, perlu disebut bahawa fenomena-fenomena itu ada kaitannya dengan sejarah: monarki tidak mungkin diterapkan di negara-negara baharu yang tidak pernah mempunyai sistem tradisi seperti itu. Sebab itu kadangkala disebut bahawa sistem beraja tidak dicipta; tetapi dikekalkan.

Selain kesannya dalam mewujudkan kestabilan, institusi tradisi juga penting bagi menekankan kehadiran agama dan kerohanian dalam kehidupan awam. Berbeza dengan negara republik yang lebih bersifat sekular dan menentang agama dalam kehidupan bernegara, pengkelan sistem tradisi turut mengaitkan institusi agama. Inilah yang terdapat di United Kingdom: selain kedudukan raja yang menjadi gabenor tertinggi Gereja England, ketua-ketua gereja turut diberi kedudukan dalam *House of Lords*, dewan tertinggi bagi Parlimen British. Ini semua dimungkinkan oleh sejarah. Sebab itu tidak mudah bagi seseorang presiden, yang selalunya dilantik atau dipilih, untuk memainkan peranan sebagaimana seorang raja. Seseorang raja mungkin bukan seorang pakar agama atau mempunyai karakter yang sempurna. Bagaimanapun, sejarah dan kedudukan lampau berada di pihaknya. Faktor-faktor ini memberikan seseorang raja itu kekuatan dalam mewujudkan kestabilan dalam sistem politik.

Kedudukan dan peranan institusi tradisi dalam demokrasi mungkin boleh dihujah dengan melihatnya dalam konteks institusi-institusi lain. Tidak salah jika dikatakan bahawa sistem demokrasi hari ini sebenarnya sudah tidak lagi menepati definisinya yang asal. Kita melihat betapa banyak institusi atau pihak berkuasa, termasuk yang membuat keputusan berkaitan dengan kebebasan awam, juga tidak mempunyai mandat popular. Banyak keputusan yang penting, termasuk pengutipan cukai, penetapan bayaran perkhidmatan dan seumpamanya yang dilakukan oleh pihak birokrasi yang tidak langsung mempunyai mandat rakyat. Yang sepatutnya menjadi saluran untuk pelaksanaan tuntutan akauntabiliti kadangkala menjadi mekanisme yang menghalang akauntabiliti. Dalam hal-hal tertentu, birokrasi, dan bukan ahli-ahli politik yang dipilih, yang sebenarnya menjalankan kuasa atas nama kerajaan yang memerintah. Fungsi yang sama juga wujud dalam badan. Meskipun hakim tidak dipilih oleh rakyat, secara tidak langsung, para hakim sebenarnya turut membuat undang-undang melalui keputusan-keputusan mereka. Inilah sebenarnya hakikat dan kenyataan demokrasi moden. Sebahagiannya merupakan sesuatu yang tidak dapat dielakkan. Walaupun wujud fenomena-fenomena itu, namun institusi-institusi

tradisi mempunyai alasan yang kukuh untuk kekal dan mempunyai peranan tertentu dalam sistem demokrasi dan perlembagaan.

### **Ketidaksempurnaan Demokrasi sebagai Sistem dan Struktur**

Selain hakikat demokrasi dan kemampuan institusi tradisi menyesuaikan diri dengan kerangka dan tuntutan demokrasi, ada lagi alasan yang menyebabkan peranan dan kuasa untuk institusi-institusi ini mempunyai kesahan lanjut. Sebahagian besar daripada kesahan ini berpunca daripada kelemahan dan kekurangan demokrasi sebagai sebuah sistem dan struktur.

Kelemahan itu berpunca daripada kenyataan yang wujud dalam sistem politik itu sendiri. Salah satu kenyataan yang sukar untuk dinafikan dalam mana-mana sistem politik moden sekarang ialah kewujudan dan peranan parti politik. Kewujudan parti politik menyebabkan wujudnya keadaan pada hakikatnya, kerajaan dalam konteks politik moden tidak lain dan tidak bukan sebagai parti politik. Sebab itulah kerajaan dalam sistem politik moden hari ini sering gagal menjadi pelindung kepada semua rakyat. Sukar untuk dinafikan bahawa inilah yang menjadi kelemahan demokrasi perwakilan di mana-mana pun jua. Dengan itu boleh dihujah bahawa dalam senario sedemikian, institusi tradisi boleh memainkan peranan kerana sifatnya yang tidak memihak atau partisan. Meskipun parti politik penting bagi memungkinkan perjalanan proses demokrasi, parti politik juga mempunyai potensi untuk menjadi masalah kepada sistem berkenaan terutamanya dalam konteks mewujudkan pentadbiran yang adil, tidak memihak atau tidak berkepentingan. Dalam pada itu, parti-parti politik dipilih dan diberi kuasa berdasarkan manifesto mereka. Oleh sebab keutamaan mereka berbeza, parti-parti politik mungkin mengesampingkan hal-hal tertentu meskipun hal-hal tersebut penting. Ahli-ahli politik, selaras dengan tuntutan demokrasi, hanya memegang kuasa dalam tempoh yang terbatas pula, yang selalunya tidak melebihi lima tahun. Tempoh yang singkat ini menyebabkan kerajaan yang memerintah terpaksa mengutamakan kepentingan dan dasar mereka sahaja.

Fenomena itu semua menyebabkan demokrasi gagal membentuk atau menyediakan institusi yang kewujudannya tidak dipersoalkan. Lambang dan konsep penjaga (*guardianship*) merupakan faktor-faktor yang memerlukan sesuatu yang datang dari luar kerangka demokrasi;<sup>5</sup> yang bebas daripada sentimen dan pertimbangan kepartian. Ini menekankan betapa demokrasi, anehnya, semacam memerlukan bantuan daripada institusi yang wujud lebih dahulu dan tidak bergantung pada proses itu untuk terus wujud dan berfungsi.

Meskipun ideal sistem demokrasi ialah mendaftarkan suara dan peranan buat rakyat terbanyak pada pelaksanaannya, demokrasi sering gagal menjamin suara atau perwakilan buat semua. Antara sebab timbulnya masalah ini ialah kewujudan parti politik. Kecacatan tersebut menyebabkan munculnya keadaan iaitu timbul kumpulan atau kelompok minoriti yang tidak mempunyai perwakilan. Inilah antara sebab yang membolehkan institusi tradisi mempunyai potensi untuk memainkan peranan tanpa mengenakan syarat seperti yang ditetapkan oleh parti-parti politik.

Selain itu, institusi tradisi juga sering dihubungkan dengan kelompok peribumi. Pengkalan institusi berkenaan boleh dihujah atas alasan kestabilan kerana golongan peribumi mungkin mengambil tindakan di luar batasan undang-undang apabila mereka menyedari bahawa proses demokrasi meminggirkan kedudukan dan kepentingan mereka. Lama-kelamaan keadaan sedemikian boleh mengakibatkan kelompok peribumi terus kehilangan perwakilan. Sebagaimana yang sedia maklum, ada banyak hambatan yang wujud dalam sistem demokrasi terutamanya yang berpunca daripada kewangan. Ini semua menyebabkan kelompok-kelompok peribumi menjadi golongan minoriti di negara sendiri. Institusi tradisi boleh memainkan peranan untuk mempertahankan kepentingan golongan ini. Mungkin perlu disebut bahawa sistem demokrasi mengizinkan perwakilan khas, dewan kedua dan seumpamanya bagi mengatasi kecacatan dalam sistem perwakilan. Dengan kata lain, sekiranya sesebuah negara itu sudah sedia mempunyai institusi tradisi, maka tidak perlulah baginya mencipta institusi lain untuk memainkan peranan tersebut.

Secara tidak langsung ini dapat menjimatkan kos kerana pembentukan sesebuah institusi formal memerlukan banyak belanja. Banyak hal yang terpaksa dilakukan untuk mengukuhkan kehadirannya bagi memastikan institusi ciptaan ini berkesan dalam menjalankan peranannya. Dalam soal ini, kewujudan institusi tradisi boleh diibaratkan sebagai suatu sumber asli yang bermanfaat; sesuatu yang telah sedia wujud dan mempunyai kekuatannya sendiri.

Selain soal perwakilan golongan yang lemah, soal agama juga turut memberi sumbangan dalam mengukuhkan kesahan untuk institusi tradisi kekal dan mempunyai peranan. Ini kerana sifat institusi demikian sering dikaitkan dengan agama; terutamanya agama kelompok peribumi yang asal. Di sini institusi tradisi bukan sekadar lambang semata-mata. Begitu juga dengan soal identiti, budaya dan lain-lain yang tidak mungkin dapat disediakan oleh demokrasi.<sup>6</sup>

Sejarah merupakan faktor penting dan dalam banyak hal, sejarah sesuatu negara itu berkait rapat dengan institusi tradisi. Dari sudut ini mungkin boleh dikatakan bahawa sebenarnya tidak wajar untuk membandingkan institusi tradisi dengan republik kerana kedua-duanya mempunyai kesahan dan latar belakang yang berbeza. Perbandingan mungkin sesuai dalam konteks negara yang pernah mempunyai raja tetapi kemudiannya memilih menjadi sebuah republik. Sebab itulah membandingkan negara Iran sebelum dan selepas revolusi mungkin wajar. Bagaimanapun, adalah tidak tepat sekiranya kelebihan dan kekurangan monarki atau republik. Sebagai contoh, membandingkan struktur perlembagaan Britain dengan Amerika Syarikat adalah suatu perbandingan yang tidak wajar kerana mungkin menghasilkan kesimpulan yang tidak tepat kerana kedua-dua buah negara tersebut berbeza dari segi sejarah. Segala sistem dan penyusunan yang terdapat di kedua-dua buah negara itu berkait rapat dengan masalah dan sejarah mereka. Begitu juga adalah tidak tepat untuk menghujah bahawa hanya kerana negara yang mengamalkan sistem republik yang kebetulan maju, maka negara lain juga semestinya akan menikmati kemajuan sekiranya mereka membuang sistem beraja dan mengamalkan sistem republik seperti negara yang dikatakan maju itu.

## Kesimpulan

Perbincangan setakat ini hanyalah sekadar teori dan telahan. Meskipun hujah-hujah yang dikemukakan berdasarkan sejarah dan peristiwa-peristiwa benar pada analisis terakhirnya sama ada sesebuah institusi itu, yang dalam konteks Malaysia merujuk institusi beraja amnya dan Majlis Raja-Raja khususnya, benar-benar dapat memainkan peranan, perlulah dinilai berdasarkan bukti dan amalan yang ada. Bagaimanapun, ini tidak semestinya membawa kepada kesimpulan bahawa sistem tradisi harus ditamatkan hayatnya. Apalagi dalam keadaan institusi-institusi lain, khususnya birokrasi dan badan kehakiman, telah mempamerkan kelemahan dan ketidakmampuan dalam memainkan peranan mereka.

Institusi tradisi mempunyai beberapa alasan untuk terus kekal. Sebab terpenting ialah kemampuannya untuk menyesuaikan diri dengan sistem demokrasi. Selain itu, sistem demokrasi mempunyai kelemahannya sendiri yang secara kebetulan boleh ditampung oleh sistem tradisi. Dengan demikian agak jelas bahawa kesahan dan kekuatan sistem tradisi dalam konteks demokrasi terbahagi kepada dua: satu yang berpunca daripada kemampuannya memenuhi tuntutan demokrasi, dan yang satu lagi berpunca daripada kelemahan dan kekurangan sistem demokrasi dari segi pelaksanaannya. Dengan kata lain, sistem tradisi mempunyai tempat dalam sistem perlembagaan moden lantaran kekuatannya sendiri dan kelemahan sistem demokrasi. Ini sudah cukup kuat untuk memberikannya alasan bagi menjalankan fungsi-fungsi awam. Apatah lagi mengingat bahawa kelemahan dan kekurangan sistem demokrasi sudah semakin ketara akhir-akhir ini.

## Nota Hujung

- 1 Untuk perbincangan lanjut tentang konsep tradisi, lihat John Herlihy, 1990. "An Islamic Overview", dlm. *Akademika*, Disember, hlm. 135-49 dan Seyyed Hossein Nasr, 1987. *Knowledge and the Sacred*. New York: State of New York University Press, hlm. 68. Dalam konteks perlembagaan kita, lihat Mohd Salleh Abas, 1997. *Prinsip Pemerintahan dan Perlembagaan di Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, hlm. 38-59.



- 2 Bagi perbincangan tentang erti dan konsep demokrasi dan pelbagai kontroversinya terutamanya dalam soal bentuk, kerangka dan kewujudan elemen-elemen yang dianggap bertentangan dengan prinsip asas demokrasi lihat, umpamanya, Dunn, J. (ed.) 1992. *Democracy – The Unfinished Journey 508BC to AD 1993*. Oxford University Press; Arblaster, A., 1994. Edisi kedua. Buckingham: Open University Press; Finer, S.E., 1980. *Comparative Governments*. Penguin Books; Basset, F., 1964. *The Essentials of Parliamentary Democracy*; London: Frank Cass Ltd., dan Ranney, A., 1966. *The Governing of Man*. New York: Holt, Reinhart & Winston. Berhubung dengan tidak tepatnya apa yang dikatakan sebagai konsep raja berkuasa mutlak, lihat Henshall, N., 1992. *The Myth of Absolutism*. London: Longmans.
- 3 Untuk perbincangan lanjut, lihat Abdul Aziz Bari, "Institusi Tradisi dan Institusi yang Tidak Dipilih – Nilai dan Peranannya dalam Konteks Perlembagaan" dlm. *Dewan Masyarakat*, Jil. 40, Bil. 3 Mac 2002, hlm. 86 – 87.
- 4 Hubungan antara ciri demokrasi dengan ruang yang boleh diisi oleh sistem beraja telah dihuraikan dalam Abdul Aziz Bari, 1996. *The Development and Role of Constitutional Monarchy in Malaysia*, Tesis Ph.D. yang tidak diterbitkan, Universiti Birmingham, England, hlm. 14 – 44.
- 5 Pelaksanaan beberapa peranan raja dalam konteks demokrasi khususnya Yang di-Pertuan Agong, lihat Abdul Rahman Adnan, "A King is Installed", dlm. *New Straits Times Annual '81*, hlm. 7 – 10.
- 6 Hubungan antara agama, termasuk Islam, dengan sistem beraja, lihat Bendix, R., 1978. *People or King or People – Power and Mandate to Rule*. University of California Press, hlm. 23, 35, 44, 57–59 dan 72. Lihat juga Abdul Aziz Bari, *supra*, 45–73.

## II

# Majlis Raja-Raja: Sejarah dan Perkembangannya

### Pengenalan

**M**AJLIS Raja-Raja tidak wujud secara sengaja atau dirancang. Oleh sebab itu, tidak salah jika dikatakan bahawa kemunculan majlis adalah sebuah kebetulan sejarah. Tetapi walau apa pun sifat kemunculannya, majlis mempunyai kesan yang positif terhadap hubungan antara sembilan kesultanan Melayu yang ada. Ini memperkuatkan hubungan sesama mereka yang sebahagian besarnya mempunyai pertalian keluarga antara satu sama lain. Hubungan itu kemudiannya diperkukuhkan lagi melalui proses perkahwinan dan seumpamanya. Meskipun kemunculan Majlis Raja-Raja boleh disifatkan sebagai

sebuah kebetulan sejarah, secara formalnya masih boleh diujah bahawa Majlis Raja-Raja wujud sebagai kesan tidak langsung daripada hasil dasar dan perancangan kerajaan British. Tetapi walau apa pun sifat kemunculannya, majlis tidak berakhir sebagai sebuah institusi yang mewakili kepentingan kuasa asing itu.

Perkara yang menarik dalam struktur perlembagaan sekarang ialah betapa peranan yang dimainkan oleh Majlis Raja-Raja tidak banyak berbeza dengan peranan majlis pada tahap awal kewujudan dan perkembangannya. Dalam pada itu, selepas merdeka menunjukkan beberapa perkembangan menarik. Ini merujuk insiden-insiden yang seakan-akan memaksa majlis memainkan peranan baru yang temanya tidak wujud sebelum itu. Fenomena ini menarik untuk dibincangkan kerana ia menandakan bahawa peranan Majlis Raja-Raja kelihatan boleh berubah mengikut keadaan. Bagaimanapun, mengingat tesis tentang peranan institusi tradisi dalam demokrasi yang dibincangkan sebelum ini, fenomena sedemikian bukanlah sesuatu yang terlalu mengejutkan.

Dari sudut yang lain, perkembangan mutakhir itu menunjukkan fleksibiliti yang ada pada institusi berkenaan. Meskipun akar dan zahirnya tidak demokratik, majlis dapat memainkan peranan yang tidak bertentangan dengan inti pati demokrasi. Malah mungkin boleh diujah betapa demokrasi di Malaysia memerlukan bantuan yang berterusan daripada Majlis Raja-Raja. Ini boleh diambil sebagai isyarat yang menunjukkan betapa institusi tradisi boleh memainkan peranan tanpa bergantung pada kuasa formal yang ada dalam peruntukan perlembagaan.

### Sejarah Awal Majlis Raja-Raja

Meskipun Majlis Raja-Raja yang ada sekarang merupakan struktur formal perlembagaan, nama majlis ini tidak dapat dipisahkan daripada kesultanan Melayu yang merupakan tonggak sistem atau institusi beraja di Malaysia. Sebab itu sejarah awal Majlis Raja-Raja elok dimulai dengan menelusuri secara sepintas lalu kemunculan kesultanan Melayu yang ada sekarang.<sup>1</sup> Ini penting bagi menunjukkan pertalian awal di kalangan keluarga diraja yang ada di Malaysia sekarang; sesuatu yang tidak kurang

pentingnya dalam menyediakan persekitaran yang akhirnya melahirkan majlis ini.

Perbincangan tentang kemunculan dan kedudukan kesultanan Melayu tidak dapat lari daripada mengaitkannya dengan Kesultanan Melayu Melaka. Meskipun kesultanan ini bukan kesultanan yang tertua – Kesultanan Kedah diasaskan sekitar kurun ke-13 – Kesultanan Melayu Melaka mempunyai signifikan yang besar dalam membina tradisi dan adat istiadat istana yang kemudiannya diwarisi oleh kesultanan-kesultanan yang muncul kemudiannya. Selain itu, Kesultanan Melayu Melaka juga mempunyai peranan dalam membantu mengasaskan dan memperkukuhkan kebanyakan kesultanan yang ada sekarang. Daripada sembilan kesultanan yang ada, hanya Kesultanan Melayu Perak yang mempunyai pertalian langsung dengan Kesultanan Melayu Melaka kerana kesultanan diasaskan oleh kesultanan tersebut sebelum Kesultanan Melayu Melaka jatuh ke tangan Portugis pada tahun 1511. Kesultanan Kedah – yang pernah dilindungi oleh Melaka – memiliki beberapa peralatan diraja termasuk nobat yang dianugerahkan kepada kesultanan ini oleh kerajaan Melaka. Kesultanan Selangor, meskipun diasaskan oleh orang Bugis pada kurun ke-18, namun kesultanan ini diberi kesahan oleh Kesultanan Perak yang mempunyai pertalian langsung dengan raja-raja Melaka. Kesultanan-kesultanan lain – Johor, Pahang, Kelantan dan Terengganu – muncul selepas keturunan Kesultanan Melayu Melaka pupus. Dengan kata lain, kesultanan-kesultanan ini jelas mengisi dan meneruskan warisan yang dikosongkan oleh Kesultanan Melayu Melaka selepas Melaka jatuh ke tangan Portugis. Begitu juga dengan Negeri Sembilan, meskipun raja-rajanya berasal dari Sumatera.

Apabila pihak British campur tangan di negeri-negeri Melayu – bermula dengan Perjanjian Pangkor pada tahun 1874 dan berakhir dengan perjanjian antara kerajaan British dengan Johor pada tahun 1914<sup>2</sup> – kedudukan raja-raja Melayu sebagai raja yang berdaulat tidak berubah. Inilah kedudukan raja-raja di sisi undang-undang, walaupun kenyataannya mungkin tidak demikian bebas dan berdaulat. Prinsip ini telah diisytiharkan oleh beberapa keputusan mahkamah;<sup>3</sup> sesuatu

yang berbeza kedudukannya dengan kedudukan raja-raja Melayu dalam skema Malayan Union.<sup>4</sup> Meskipun demikian dalam kenyataannya, raja-raja terpaksa tunduk kepada kehendak dan tekanan pihak British. Meskipun tekanan itu boleh dipersoalkan di sisi undang-undang, apa yang berlaku ialah pihak British mempunyai kekuatan untuk memaksa raja-raja Melayu mendengar perintah mereka. Dalam beberapa kesempatan, pihak British memang menggunakan kekerasan terutamanya terhadap pembesar dan orang kebanyakan lainnya. Pihak British menggunakan segala kekuatan dan kekayaan mereka untuk mewujudkan pemerintahan tidak langsung di negeri-negeri Melayu. Jadi, meskipun kedudukan raja-raja di sisi undang-undang – ataupun kedaulatan – tidak berubah kenyataannya ialah raja-raja tidak bebas di negeri mereka sendiri. Mungkin boleh dikatakan bahawa meskipun raja-raja berdaulat dari segi teori, undang-undang perlembagaan kenyataan yang kelihatan adalah sebaliknya.

Berbalik kepada campur tangan pihak British di negeri-negeri Melayu, sebuah perkumpulan longgar yang menyamai sebuah persekutuan dibentuk pada tahun 1895.<sup>5</sup> Perkumpulan yang dikenali sebagai Negeri-Negeri Melayu Bersekutu terdiri daripada negeri Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang. Empat orang raja Melayu duduk dalam Majlis Persekutuan yang fungsinya antara lain untuk menggariskan polisi yang kemudiannya dilaksanakan melalui mekanisme perundangan di peringkat negeri melalui majlis-majlis negeri. Meskipun di bawah skema ini kuasa perundangan raja-raja Melayu kekal,<sup>6</sup> namun hanyalah dari segi teori perlembagaan. Kenyataannya ialah pihak British yang membentuk dan mengawal polisi pentadbiran dan pelaksanaannya di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.

Senario itulah yang menyebabkan raja-raja tidak puas hati. Walaupun mereka tidak biasa memerintah sebelum itu, mereka tidak diberi layanan yang begitu menghinakan oleh sesiapa. Raja-raja tahu apa yang mereka terima bukanlah sesuatu yang mereka maksudkan ketika menandatangani perjanjian dengan pihak British. Ini dibuktikan dengan penentangan awal selepas Perjanjian Pangkor yang berakhir dengan

pembuangan negeri Sultan Abdullah.

Rasa tidak puas hati itulah yang kemudiannya melahirkan Durbar – yang pertama kali diadakan di Kuala Kangsar pada tahun 1897 – iaitu perkumpulan awal empat orang raja bagi negeri Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang. Perlu dinyatakan juga ketidakmampuan raja-raja untuk mengikut rentak dan gaya pihak British mentadbir negeri-negeri Melayu; yang menyebabkan mereka terpaksa menerima cadangan pihak British untuk mengumpulkan mereka dalam sebuah forum. Walau apa pun, apabila Durbar berjalan, raja-raja berjaya merubah perjalanan prosidingnya dan menjadikannya sebuah forum untuk memperbaiki nasib dan kehidupan orang Melayu. Selain itu, ada dicatatkan bahawa persidangan Durbar yang pertama di Kuala Kangsar itu turut menjadi pesta yang merapatkan hubungan sesama raja-raja dan secara tidak langsung, dengan rakyat yang berhampiran. Sambutan dan protokol ini memang menjadi tradisi majlis sehingga hari ini. Persidangan Durbar yang pertama itu penting kerana dapat membuat keputusan tentang beberapa perkara yang kesemuanya diserahkan kepada majlis-majlis negeri untuk diterjemahkan ke dalam bentuk undang-undang (dari sudut perlembagaan kuasa membuat undang-undang pada masa itu masih berada di tangan sultan walaupun pada praktiknya undang-undang digubal dan perincikan oleh pentadbiran dan majlis). Dengan demikian, persidangan Durbar telah mengambil alih salah satu fungsi yang sebelumnya dijalankan oleh majlis persekutuan.<sup>7</sup>

Persidangan Durbar di Kuala Kangsar itu kemudiannya diikuti oleh persidangan-persidangan Durbar di Kuala Lumpur pada tahun 1903, di Kuala Kangsar sekali lagi pada tahun 1927, di Pekan, Pahang, pada tahun 1932, di Kuala Kangsar pada tahun 1933 dan di Seri Menanti pada tahun 1933. Persidangan-persidangan itu, dari segi undang-undang dan kerangka perlembagaan waktu itu, tidak merubah *status quo* yang ada. Walau bagaimanapun, seperti yang akan dibincangkan selepas ini, persidangan-persidangan itu menjadi medan untuk kedua-dua pihak – raja-raja dan pembesar mereka di satu pihak dan pihak British di pihak

yang satu lagi – bertemu dan membolehkan raja-raja menyuarakan rasa tidak puas hati mereka terhadap pentadbiran kerajaan British.

Terdapat beberapa perkara penting tentang persidangan Durbar itu. Pertama ialah perkataan 'Durbar' itu sendiri. Ada yang berpendapat bahawa ungkapan itu semacam menandakan pengaruh atau signifikan Syarikat Hindia Timur British.<sup>8</sup> Durbar juga dikatakan mempunyai pertalian dengan persidangan residen-residen British; yakni pegawai-pegawai tinggi Inggeris yang menjadi penasihat sultan yang menjadi badan penasihat kepada Residen Jeneral, pegawai tinggi yang mengendalikan sekretariat Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Dari segi pengendalian, persidangan-persidangan Durbar itu dipengerusikan oleh Pesuruhjaya Tinggi British. Ahli-ahlinya terdiri daripada raja-raja dan pembesar mereka, Residen British di negeri-negeri Melayu yang empat itu dan Setiausaha Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Prosiding dalam persidangan ini dijalankan dalam bahasa Melayu. Perlu dicatatkan bahawa selepas tahun 1909, raja-raja tidak lagi mengambil bahagian dalam prosiding Majlis Mesyuarat Persekutuan. Ada sarjana yang mencatatkan bahawa mereka tidak mampu mengikuti prosiding dalam majlis tersebut. Bagaimanapun, ini tidaklah terlalu memeranjatkan kerana mengingat kedudukan protokol mereka sebagai pihak berkuasa tertinggi di negeri masing-masing, prosiding yang bersifat rutin dan terperinci itu bukanlah tugas mereka. Dalam pada itu, turut dikatakan bahawa pegawai-pegawai Inggeris sendiri mendapati bahawa prosiding dalam Majlis Mesyuarat Persekutuan itu menjemukan. Persidangan-persidangan Durbar yang membicarakan persoalan-persoalan dasar yang lebih umum dan besar jelas lebih sesuai untuk raja-raja. Di samping itu, mereka dapat terus menyalurkan masalah kepada pihak-pihak tertinggi dalam pentadbiran kerajaan British.

Keengganan raja-raja di luar Negeri-Negeri Melayu Bersekutu untuk bersama penting disentuh. Mereka tidak lupa tentang nasib dan layanan yang diberi oleh pihak British terhadap Sultan Abdullah dari Perak sentiasa menjadi teladan bagi raja-raja itu. Begitu juga dengan layanan pihak British kepada raja-raja Melayu yang lain. Perlu dicatatkan bahawa

raja-raja tidak menyerah dengan mudah terhadap tekanan dan pujukan pihak British untuk meletakkan negeri mereka di bawah lindungan pihak British. Bagaimanapun, dalam beberapa kesempatan, mereka pernah sama-sama menyertai kumpulan tersebut, seperti yang berlaku pada tahun 1930 di Singapura. Pertemuan itu menjadi titik tolak kepada pembentukan sebuah perkumpulan yang lebih besar.

Walau apa pun faedah dan kesan yang timbul daripada persidangan-persidangan Durbar itu, perlu ditekankan untuk menunjukkan kemunculan dan relevansi peranan raja-raja dalam dunia moden; sesuatu yang agak kurang jelas pada tahun-tahun sebelum itu. Yang paling menonjol selepas Durbar ialah peranan raja-raja sebagai pelindung atau penjaga dan peranan ini penting kerana pada masa itu, orang Melayu tidak mempunyai suara atau perwakilan dalam pentadbiran kerajaan British. Pada masa itu, orang Melayu tidak mempunyai parti politik seperti sekarang. Cadangan dan kritikan raja-raja berhubung dengan pentadbiran dan dasar kerajaan British sewaktu persidangan Durbar boleh diambil sebagai hujah yang menyediakan kesahan bagi kedudukan dan peranan Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja dalam soal keistimewaan orang Melayu dalam perlembagaan sekarang.

Dalam persidangan-persidangan Durbar itu jugalah idea dan cadangan untuk memperbaiki nasib dan kedudukan orang Melayu dibangkitkan. Institusi-institusi seperti Askar Melayu Diraja dan Kolej Melayu Kuala Kangsar mempunyai akar di sini. Menarik untuk disebut bahawa dalam persidangan pada tahun 1897, raja-raja mahukan persoalan berhubung dengan agama Islam kekal di peringkat majlis negeri: soal ini tidak harus dibawa ke peringkat Majlis Mesyuarat Persekutuan. Ini penting kerana ia menunjukkan sikap raja-raja berhubung dengan soal agama terutama dalam konteks hubungan pihak pentadbiran British yang berpusat di Kuala Lumpur dengan pihak Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Dalam persidangan pada tahun 1903 pula, Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan membangkitkan rasa tidak puas hati tentang kedudukan bahasa Melayu dalam pentadbiran. Dalam persidangan di Kuala Lumpur itu juga, Sultan Perak telah melahirkan rasa kesal kerana



pihak British tidak membuat sebarang usaha untuk menyerahkan kepada orang Melayu peranan yang penting dalam pentadbiran negeri. Baginda juga melahirkan bangkangan terhadap aliran pemusatan kuasa yang semakin jelas dalam pentadbiran British. Sungutan itu dikatakan membawa kepada usaha mereformasikan struktur autoriti dan pentadbiran yang diterajui oleh pihak British di Kuala Lumpur. Isu-isu lain yang dibangkitkan dalam persidangan itu ialah soal pengiktirafan bahasa Melayu sebagai bahasa rasmi dan juga bidang kuasa kadi dan penghulu. Sementara itu, persoalan tentang kemasukan besar-besaran kaum imigran, terutamanya orang Cina, telah dibangkitkan dalam persidangan pada tahun 1937. Ini dibangkitkan kerana keadaan itu telah menyebabkan bilangan orang Melayu menjadi kecil berbanding dengan kaum pendatang. Yang di-Pertuan Besar mencadangkan supaya orang Jawa, yang mempunyai banyak persamaan dengan orang Melayu di Semenanjung, digalakkan memasuki negeri-negeri tersebut. Dalam persidangan tersebut, Sultan Pahang membangkitkan soal orang Melayu yang tidak mempunyai pekerjaan atau tanah; suatu usul yang diberi perhatian oleh pihak Pesuruhjaya Tinggi British yang menjanjikan tindakan dengan membawa isu itu ke peringkat pentadbiran pusat. Isu-isu itu diberikan susulan dalam persidangan pada tahun 1939. Dalam persidangan di Seri Menanti itu (a) cadangan menubuhkan sebuah sekolah perempuan yang sama seperti Kolej Melayu Kuala Kangsar dibuat, (b) dasar terhadap kemasukan orang Cina dibangkitkan, dan (c) program untuk membantu orang Melayu yang menganggur atau tidak mempunyai tanah. Yang menarik dalam cadangan tentang pendidikan ialah meskipun raja-raja menyedari kepentingannya, mereka sedar akan nilai tradisi yang tidak merestui pendidikan bercampur antara pelajar lelaki dengan pelajar perempuan. Dalam persidangan yang sama, Sultan Perak mengkritik cara pentadbiran British memajukan industri perlombongan yang bukan sahaja meminggirkan orang Melayu tetapi juga menyebabkan golongan peribumi kehilangan maruah mereka sebagai penduduk asal negara ini. Baginda juga membangkitkan soal tanah simpanan Melayu dan juga sektor pertanian yang diabaikan oleh pihak British.

### Skema dalam Malayan Union 1946<sup>9</sup>

Sebagaimana yang tercatat dalam sejarah skema Malayan Union tidak dapat dilaksanakan kerana tentangan yang sangat kuat daripada orang Melayu. Bagaimanapun, skema tersebut perlu dibincangkan kerana skema berkenaan memasukkan raja-raja dalam kerangkanya. Dari segi undang-undang, Malayan Union 1946 sebenarnya telah wujud meskipun tidak dapat dilaksanakan. Malayan Union adalah kerangka pertama yang menampilkan perkumpulan formal bagi kesemua sembilan orang raja Melayu. Meskipun majlis diberi kuasa tertentu di bawah skema tersebut, pada hakikatnya ia adalah alat atau mekanisme yang dibentuk untuk kegunaan dan kepentingan pihak British. Tidak perlulah ditekankan betapa Malayan Union adalah skema untuk memperkuatkan cengkaman pihak British terhadap Tanah Melayu.

Dari segi struktur, keanggotaan Majlis Raja-Raja di bawah Malayan Union Order-in-Council 1946, adalah terdiri daripada raja-raja dan pegawai-pegawai kanan mereka. Turut menganggotai majlis ialah Ketua Setiausaha Malayan Union, Penasihat Undang-Undang dan Setiausaha Kewangan. Majlis ini dipengerusikan oleh Gabenor Malayan Union. Majlis Raja-Raja hanya relevan dalam perbincangan berkaitan dengan draf undang-undang tentang agama Islam, hal-hal yang dirujuk kepada majlis oleh gabenor atau sebarang perkara yang dibangkitkan oleh raja-raja. Bagaimanapun, Majlis Raja-Raja tidak mempunyai kuasa untuk memaksa gabenor melaksanakan nasihat atau syornya. Berbeza dengan persidangan-persidangan Durbar sebelum itu, majlis, di bawah skema tahun 1946 tidak bebas seperti dahulu meskipun dari segi struktur majlis mungkin tidak banyak berbeza dengan struktur organisasi persidangan Durbar sebelum tahun 1946.

Bagaimanapun, perkara yang menarik tentang fasa sejarah ini ialah betapa episod penentangan terhadap Malayan Union itu semacam menonjolkan betapa raja-raja berhutang budi kepada orang Melayu yang sebelum ini bergantung pada raja-raja. Orang Melayu, seolah-olahnya, membalas jasa raja-raja yang sebelum itu memainkan peranan menonjolkan masalah dan kekurangan orang Melayu kepada perhatian pentadbiran

British. Tentangan yang kuat daripada orang Melayu – yang menariknya digerakkan atas sentimen mempertahankan kedudukan dan kedaulatan raja-raja Melayu – menyebabkan kerajaan British membatalkan gagasan Malayan Union. Ini sekali gus mengembalikan *status quo* asal raja-raja sebagai raja-raja yang berdaulat.

### Skema dalam Persekutuan Tanah Melayu 1948<sup>10</sup>

Struktur Persekutuan Tanah Melayu penting kerana meneruskan format Majlis Raja-Raja dalam Malayan Union 1946. Seperti yang disebutkan kedaulatan raja-raja Melayu dikembalikan dan perkumpulan yang dimulakan dalam gagasan yang kontroversial itu diteruskan dengan peranan dan signifikan yang baharu dan tersendiri. Perkara yang penting diberi perhatian dalam fasa ini ialah peruntukan perjanjian tahun 1948 dan beberapa contoh majlis memainkan peranan mereka dalam pentadbiran British terutamanya apabila menghadapi Pesuruhjaya Tinggi British di Tanah Melayu.

Di bawah Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948, Majlis Raja-Raja diperbadankan dengan rasmi dan dilengkapi dengan kuasa dan sekretariat sesuai dengan kedudukan dan peranannya. Dianggotai oleh kesemua sembilan orang raja, majlis bermesyuarat sekiranya dirasakan perlu dengan dipengerusi oleh salah seorang daripada raja-raja. Ini adalah antara ciri menarik dan signifikan di bawah skema 1948 kerana jika dibandingkan dengan struktur di bawah persidangan-persidangan Durbar dan skema 1946, Majlis Raja-Raja kini eksklusif untuk raja-raja. Pengerusi mesyuarat majlis akan ditentukan oleh raja-raja sendiri. Di bawah perjanjian 1948 juga, majlis diberi hak menemui Pesuruhjaya Tinggi British – pihak berkuasa eksekutif tertinggi dalam Persekutuan Tanah Melayu yang mewakili Raja British dan raja-raja Melayu – sekurang-kurangnya tiga kali setahun.

Di bawah skema 1948 itu juga raja-raja mempunyai hak dan kuasa yang sebelum ini tidak wujud. Ini termasuklah penerangan oleh pesuruhjaya yang diberi tanggungjawab oleh undang-undang untuk mengirang undang-undang yang hendak dibentangkan dalam Majlis Perse-

kutuan. Dengan itu raja-raja diberi hak untuk mengambil tahu hal-hal berkenaan dengan pembuatan undang-undang. Pengecualian yang dibenarkan oleh perjanjian 1948 dalam soal ini hanyalah kes-kes segera dan pindaan undang-undang persekutuan. Draf gaji baru serta penyusunan jabatan-jabatan persekutuan juga mesti dibawa kepada perhatian raja-raja dan boleh dibahaskan dalam mesyuarat Majlis Raja-Raja jika raja-raja mahukannya. Pesuruhjaya Tinggi British di Persekutuan Tanah Melayu juga diberi tanggungjawab menerangkan dasar-dasar kerajaan persekutuan kepada raja-raja. Pegawai tinggi tersebut juga diberi tugas untuk menimbangkan pandangan raja-raja. Salah satu perkara yang perlu dibincangkan ialah masalah penghijrahan masuk kaum Cina dan kaum India. Walaupun sumbangan kaum-kaum ini signifikan namun membimbangkan orang Melayu sebagai golongan peribumi. Sebab itulah Pesuruhjaya Tinggi British diberi tanggungjawab untuk berunding dengan Majlis Raja-Raja yang diberi kuasa untuk menolak dasar yang dikemukakan oleh Pesuruhjaya Tinggi, cadangan itu akan dikemukakan kepada Majlis Perundangan Persekutuan yang akan mengesahkan atau menolak cadangan kerajaan itu. Dalam soal ini cuma ahli-ahli tidak rasmi Majlis Perundangan Persekutuan yang boleh mengundi. Memandangkan jumlah ahli Melayu dalam majlis ini, mereka boleh menolak dasar penghijrahan yang dicadangkan oleh kerajaan sekiranya mereka sebulat suara berpandangan demikian. Agak jelas bahawa peranan Majlis Raja-Raja sebagai pelindung dan penjaga orang Melayu – satu ciri yang muncul sedikit demi sedikit setelah pihak British mula campur tangan – diberi pengiktirafan dan diperkukuhkan dalam skema Persekutuan Tanah Melayu 1948.

Kuasa sedemikian diberi ketika orang Melayu sudah mempunyai parti UMNO sebagai parti politik yang mewakili mereka. Jelasnya, keadaan selepas Perang Dunia Kedua (1939–1945) adalah berbeza dengan keadaan sebelumnya iaitu raja-raja merupakan pemimpin tertinggi orang Melayu. Selepas UMNO berjaya menggembelng orang Melayu menolak Malayan Union, parti itu berada dalam kedudukan yang kukuh sehingga ada kalanya parti itu semacam menyaingi

kedudukan raja-raja. Ada catatan yang menyebut bahawa dalam satu mesyuarat yang diadakan pada bulan Disember 1955, Majlis Raja-Raja dikatakan membuat keputusan untuk meminta jaminan bertulis daripada pihak parti Perikatan sebagai balasan kepada sokongan raja-raja terhadap gerakan kemerdekaan;<sup>11</sup> khususnya kedudukan mereka sebagai ketua perlembagaan di negeri-negeri. Bagaimanapun, permintaan itu barangkali perlu dilihat dalam konteks pergolakan waktu itu terutamanya yang dikatakan sebagai 'usaha UMNO untuk menunjukkan kekuatan secara halus' apabila pemimpin-pemimpin parti berkenaan, selepas tahun 1948,<sup>12</sup> menuntut raja-raja supaya berunding dengan pemimpin-pemimpin parti berkenaan sebelum seseorang menteri besar dilantik. Perlu dicatatkan bahawa pada masa itu, pelantikan menteri besar adalah sebahagian daripada hak dan prerogatif raja-raja. Namun, raja-raja, walaupun tidak mempunyai tanggungjawab sedemikian di sisi perlembagaan, menerima desakan itu. Hal ini menarik kerana di satu pihak raja-raja diberi pengiktirafan sebagai pelindung orang Melayu tetapi di pihak yang lain mereka kehilangan sesuatu yang secara jelas belum tercatat dalam undang-undang.

### Draf Perlembagaan Suruhanjaya Reid 1957

Perkara ini penting disentuh kerana inilah satu-satunya fasa dalam sejarah negara apabila Majlis Raja-Raja tidak diberi kedudukan dan kuasa seperti yang wujud dalam skema-skema sebelum itu. Suruhanjaya cuma merujuk kedudukan majlis dalam skema tahun 1948 dalam konteks pelantikan Yang di-Pertuan Agong. Kedudukan itu pun hanya disebut dalam jadual (yang diletakkan di bahagian belakang perlembagaan), tidak dalam laporan<sup>13</sup> atau peruntukan draf perlembagaan yang dikemukakan oleh suruhanjaya itu. Ini menimbulkan persoalan tentang kedudukan majlis dalam kerangka demokrasi yang diwujudkan oleh perlembagaan tahun 1957. Seolah-olahnya, pada pandangan suruhanjaya, majlis tidak harus mempunyai peranan dalam perjalanan pentadbiran negara. Dalam soal ini, Suruhanjaya Reid semacam mengambil pendekatan yang berbeza dengan tahap-tahap sebelumnya; suatu per-

ubahan yang boleh dikira radikal. Meskipun demikian, perlu dinyatakan bahawa terma rujukan suruhanjaya yang dipersetujui pada Persidangan Perlembagaan London tahun 1956, memang tidak menyatakan sebarang tentang kedudukan Majlis. Persidangan itu cuma menyebut tentang perlunya suruhanjaya mencadangkan kedudukan Yang di-Pertuan Agong serta memelihara kemuliaan dan kehormatan raja-raja sebagai Raja Berperlembagaan.

Mungkin boleh diujah bahawa skema Suruhanjaya Reid itu semua perlu disebut bersama-sama dengan hal-hal lain yang juga tidak diberi perhatian oleh pihak British seperti agama Islam sebagai agama persekutuan, prosedur pindaan perlembagaan serta kedudukan istimewa orang Melayu yang pada pendapat suruhanjaya perlu dikaji selepas 15 tahun. Seolah-olahnya suruhanjaya itu mempunyai agenda dan keutamaan sendiri dalam syor dan draf perlembagaan yang dikemukakan. Ini agak sukar difahami kerana dalam laporannya, Suruhanjaya Reid mengakui perlunya keadaan semasa dan sejarah diambil kira dalam membina sebuah kerangka perlembagaan yang kondusif untuk pembinaan sebuah masyarakat yang demokratik dan saksama.

### Syor Peranan Majlis Raja-Raja dalam Kertas Putih

Kertas Putih ialah laporan<sup>14</sup> yang mengumpulkan hasil semakan dan penelitian yang dibuat berkenaan dengan laporan yang disediakan oleh Suruhanjaya Reid yang diserahkan kepada Baginda Ratu dan raja-raja Melayu pada bulan Februari 1957. Kertas Putih itu diserahkan kepada Majlis Raja-Raja dan Majlis Mesyuarat Persekutuan (*Federal Executive Council*) dua bulan selepas itu. Walaupun Kertas Putih merubah sebahagian daripada cadangan dan syor yang dikemukakan oleh suruhanjaya berkenaan, tetapi tidak membatalkan laporan itu; malahan secara jelas menyatakan bahawa Kertas Putih itu perlu dibaca bersama-sama dengan laporan suruhanjaya. Sebagaimana Persidangan Perlembagaan London tahun 1956, raja-raja juga turut serta dalam penyemakan laporan Suruhanjaya Reid itu.

Syor-syor berkaitan dengan Majlis Raja-Raja yang dikemukakan

oleh Kertas Putih penting kerana perkara itu boleh dianggap mengembalikkan kedudukan majlis sebelum ini. Kertas Putih boleh dianggap mengembalikkan semangat dan format skema tahun 1948 yang mengkodifikasikan amalan-amalan sebelum itu; termasuk era Durbar dan beberapa ciri dalam skema Malayan Union tahun 1946. Syor-syor inilah yang membentuk peruntukan-peruntukan yang ada dalam perlembagaan sekarang. Cuma yang menjadi masalah Kertas Putih itu tidak menyediakan alasan atau hujah untuk pengembalian peranan itu. Kertas Putih cuma menekankan bahawa selaras dengan kedudukan raja-raja sebagai raja yang berdaulat di negeri-negeri mereka, raja-raja perlu diberi hak untuk dirundingi dalam soal-soal yang melibatkan kedudukan peribadi dan kedaulatan mereka. Selain itu, kedudukan mereka juga memberi alasan untuk mereka mengambil tahu tentang hal-hal yang menyentuh kedudukan negeri mereka. Saranan itu munasabah kerana Malaysia adalah sebuah negara persekutuan dan banyak hal yang telah terpaksa diserahkan kepada kerajaan pusat. Oleh sebab apabila negara hendak mencapai kemerdekaan, ada negeri yang tidak mempunyai raja (iaitu Melaka dan Pulau Pinang), maka keahlian Majlis Raja-Raja turut diperluaskan untuk merangkumi para gabenor. Ini tidak secara langsung menekankan kepentingan dan peranan majlis dalam konteks federalisme atau hubungan antara pihak berkuasa pusat dengan negeri di Malaysia.

Dari sudut kedudukan dan kepentingan orang Melayu, mungkin boleh ditimbulkan soalan ini: apakah pengembalian peranan itu dibuat kerana orang Melayu mahukan penjaga mereka diberi kedudukan ekoran daripada pemberian hak-hak tertentu kepada orang bukan Melayu? Ada yang mencatatkan bahawa kedudukan, peranan dan kuasa yang diberi kepada Majlis Raja-Raja sebagai timbal balas kepada hak kewarganegaraan yang diberikan kepada orang bukan Melayu. Dalam Skema Kertas Putih, majlis diberi kuasa untuk menerima atau menolak cadangan pindaan terhadap peruntukan-peruntukan tertentu perlembagaan yang menyentuh kedudukan raja-raja, agama Islam, bahasa Melayu dan juga kedudukan istimewa orang Melayu. Ia juga berkait dengan perubahan yang dikemukakan oleh Kertas Putih seperti kedudukan agama

Islam sebagai agama persekutuan. Ada juga hal-hal lain seperti hak untuk dirundingi dalam soal polisi dan pelaksanaan kedudukan istimewa orang Melayu di bawah Perkara 153 serta hak untuk dirundingi dalam soal perubahan sempadan negeri dan seumpamanya yang tidak disentuh dalam syor utama berhubung dengan peranan majlis dalam perlembagaan.

Secara khusus, Kertas Putih mencadangkan bahawa perkara yang disifatkan sebagai "fungsi tambahan" terbahagi kepada tiga kumpulan besar. Pertama, fungsi yang berhubung dengan memberi atau menolak persetujuan terhadap undang-undang tertentu seperti undang-undang yang merubah sempadan negeri atau undang-undang yang secara langsung memberi kesan terhadap keistimewaan, kedudukan, kehormatan dan kemuliaan raja-raja. Dalam menjalankan fungsi-fungsi itu, raja-raja akan dibenarkan menggunakan budi bicara mereka. Dalam soal-soal yang melibatkan kedudukan istimewa orang Melayu dan kepentingan yang sah kaum-kaum lain, mereka dikehendaki mendengar nasihat kerajaan masing-masing. Saranan itu bagaimanapun agak menimbulkan persoalan kerana jika majlis dikehendaki melindungi kedudukan berkenaan, mengapakah mereka mesti mendengar nasihat kerajaan? Bagaimana jika kerajaan yang memerintah hendak menghapuskan kedudukan istimewa itu? Kumpulan kedua fungsi-fungsi tambahan Majlis Raja-Raja dipanggil sebagai hak untuk dirundingi. Dalam hal ini, raja-raja boleh bertindak sendiri; yakni tanpa mendengar nasihat kerajaan yang memerintah. Fungsi kedua ini relevan dalam soal pelantikan Ketua Hakim Negara, hakim mahkamah atasan, Juruaudit Negara dan juga ahli-ahli Suruhanjaya Pilihan Raya. Alasan yang diberi oleh Kertas Putih dalam mengesyorkan hak untuk dirundingi itu ialah bahawa jawatan-jawatan itu menjalankan kuasa-kuasa yang menyentuh kedudukan negeri dan pusat. Majlis juga mempunyai hak untuk dirundingi sekiranya ada cadangan untuk merubah dasar-dasar tentang pelaksanaan kedudukan istimewa orang Melayu. Begitu juga dengan sambutan dan upacara berhubung dengan agama Islam yang hendak disambut di seluruh persekutuan apabila Yang di-Pertuan Agong boleh diberi kuasa untuk mewakili raja-raja. Fungsi ketiga Majlis Raja-Raja



terbit daripada apa yang boleh disebut sebagai keharusan buat majlis membincangkan hal-hal berhubung dengan dasar negara atau apa-apa sahaja yang majlis fikir sesuai untuk dibincangkan. Bagaimanapun, dalam membincangkan hal-hal yang berhubung dengan dasar negara, Yang di-Pertuan Agong hendaklah diiringi dan dinasihati oleh kabinet (yang diwakili oleh Perdana Menteri), manakala raja-raja dan Yang Dipertua Negeri oleh majlis mesyuarat kerajaan (yang diwakili oleh Menteri Besar atau Ketua Menteri). Semua syor ini kemudiannya dimasukkan ke dalam draf akhir perlembagaan yang seterusnya dijadikan perlembagaan apabila kemerdekaan diisytiharkan pada 31 Ogos 1957. Sebahagian daripada peruntukan berkenaan menggunakan keseluruhan syor itu. Yang menarik tentang syor-syor itu ialah betapa umumnya ia menggambarkan atau menyuarakan tema-tema penting peranan dan fungsi majlis dalam tahap-tahap sebelumnya.

Selain itu, menarik untuk disebut bahawa, sekiranya perlu, Kertas Putih mengesyorkan penubuhan sebuah jabatan hal ehwal Islam di peringkat persekutuan. Penubuhan jabatan itu hendaklah dilakukan oleh Yang di-Pertuan Agong selepas berbincang dengan Majlis Raja-Raja. Menurut cadangan itu lagi, jabatan berkenaan hendaklah dimasukkan sebagai sebahagian daripada pentadbiran Yang di-Pertuan Agong.

### Perkembangan Selepas Merdeka

Jika dilihat dari segi kuantitinya, tidak banyak perubahan yang berlaku terhadap peruntukan-peruntukan berhubung dengan Majlis Raja-Raja selepas tahun 1957. Bagaimanapun, telah berlaku insiden-insiden yang menyebabkan timbul persoalan: apakah peruntukan-peruntukan berkenaan cukup anjal dan mampu memberi ruang untuk majlis memainkan peranan atau fungsi yang baru, sesuai dengan kehendak dan masalah semasa yang ada?

Walau apa pun jawapan kepada soalan itu, sifat anjal penting kepada mana-mana perlembagaan kerana zaman berubah. Perlembagaan harus anjal supaya segala maksud dan falsafah perlembagaan dapat dipelihara dan dilaksanakan. Dari segi peranan Majlis Raja-Raja, perkara ini harus

boleh dilentur dan disesuaikan dengan keperluan dan kehendak zaman. Timbul soalan: apakah ada antara peranan dan kuasa majlis yang sudah tidak relevan; seperti kedudukan dan peranan mereka sebagai pelindung dan penjaga orang Melayu, terutamanya dengan berubahnya masa dan berubahnya cara dan bentuk kehidupan masyarakat Melayu. Apabila persidangan-persidangan Durbar yang bermula pada tahun 1897 membincangkan kedudukan dan nasib orang Melayu ketika itu tidak ada parti-parti politik yang memperjuangkan nasib mereka. Tetapi dengan wujudnya sistem demokrasi yang membawa kepada penubuhan parti-parti politik seperti UMNO pada tahun 1946 dan kemudian PAS pada tahun 1951, orang Melayu dikatakan sudah mampu untuk memperjuangkan nasib dan kedudukan mereka sendiri melalui sistem demokrasi. Sudah tentulah ini tidak bermakna bahawa kedudukan dan peranan Majlis Raja-Raja akan pupus. Seperti yang dihujah dalam bab pertama, sistem demokrasi tidak menjanjikan perwakilan buat semua golongan dan keadaan ini memberikan Majlis Raja-Raja kesahan dalam memiliki peranan dan kuasa tertentu untuk mewakili golongan tersebut. Selain itu, parti-parti politik tidak dapat melepaskan diri daripada kepentingan dan sentimen kepartian. Tetapi walau apa pun peranan Majlis Raja-Raja perlu dilihat dalam senario dan kerangka yang baru ini. Walaupun peranan majlis mungkin tidak berbeza dengan tahap-tahap awal kewujudannya, pemerincian peranan ini perlu mengambil kira sistem demokrasi dan kenyataan baru yang ada sekarang.

Sebahagian daripada jawapan kepada persoalan-persoalan di atas boleh dilihat dalam beberapa insiden yang melibatkan peranan dan kuasa Majlis Raja-Raja selepas merdeka. Insiden-insiden itu akan dibincangkan secara umum terlebih dahulu – dengan melihat tema pokoknya – kerana selepas ini pergolakan itu akan dilihat secara khusus dalam konteks masing-masing. Di sini akan dihalusi bagaimana kuasa-kuasa yang ada pada majlis sekarang digunakan dalam menangani masalah-masalah itu.

Insiden penting yang menjadi ujian kepada teori tentang peranan majlis selepas merdeka ialah pembentukan Malaysia pada tahun 1963

dan pemisahan Singapura pada tahun 1965. Menurut perlembagaan, memang menjadi kuasa Parlimen untuk menerima kemasukan negeri-negeri baru ke dalam persekutuan yang dalam kes ini ialah Sabah, Sarawak dan Singapura. Bagaimanapun, perlembagaan mensyaratkan bahawa perkara ini perlu turut mendapat persetujuan negeri-negeri dan Majlis Raja-Raja. Walaupun pembentukan Malaysia tidak merubah sempadan negeri-negeri yang jelas, tetapi merubah saiz negara ini. Pembentukan persekutuan yang lebih besar pada tahun 1963 itu juga menyebabkan berlakunya perubahan dari segi peruntukan tentang keistimewaan Melayu yang kemudiannya memasukkan hak bumiputera di Sabah dan Sarawak. Selain itu, di mahkamah, pihak yang menentang pembentukan itu menghujah bahawa kemasukan itu tidak mengikut perlembagaan kerana raja-raja Melayu yang menjadi pihak dalam perjanjian-perjanjian yang membentuk persekutuan asal pada tahun 1957 tidak dirundingi. Bagaimanapun, hujah ditolak oleh mahkamah yang jelas melihat isu ini secara harfiah:<sup>15</sup> oleh sebab perlembagaan tidak menyatakan syarat itu secara jelas dan persekutuan tahun 1963 tidak membawa perubahan mendadak terhadap persekutuan tahun 1948, Majlis Raja-Raja tidak perlu dirundingi.

Keputusan mahkamah ini tidak semestinya benar dan para sarjana sendiri berbeza pendapat berkenaan dengan pendekatan harfiah yang diambil oleh mahkamah. Ini tidak memeranjatkan kerana pembentukan Malaysia mempunyai beberapa kesan jangka panjang. Selain itu, negeri-negeri yang baru masuk – terutamanya Sabah dan Sarawak yang masih kekal hingga sekarang – jelas mempunyai beberapa keistimewaan yang tidak dinikmati oleh sebelas negeri asal yang membentuk persekutuan apabila negara merdeka pada tahun 1957.

Apabila Singapura dikeluarkan pada tahun 1965, Majlis Raja-Raja juga tidak dirundingi secara formal.<sup>16</sup> Alasan bagi hak untuk dirundingi dalam insiden kelihatan lebih kukuh kerana pemisahan tersebut melibatkan banyak perkara terutamanya kedudukan orang Melayu di pulau tersebut dan juga soal kedaulatan negara yang secara formalnya diletakkan di bawah Yang di-Pertuan Agong. Mengeluarkan sesebuah negeri

dalam persekutuan jelas melibatkan soal kedaulatan yang dengan sendirinya memberi hak untuk majlis diminta pendapatnya. Bagaimanapun, sekiranya majlis dinafikan hak itu, sepatutnya majlis boleh membuat inisiatif sendiri kerana perlembagaan telah memberikannya hak untuk membincang apa sahaja yang difikirkannya termasuk dalam dasar dan kepentingan negara. Apa yang hendak ditekankan di sini, selain soal prosedur, ialah isu semak dan imbang yang menjadi tonggak perlembagaan. Majlis Raja-Raja adalah sebahagian daripada mekanisme itu. Demokrasi, khususnya mandat pilihan raya, tidak harus difahami sebagai satu lesen untuk pihak eksekutif berbuat seenaknya sehingga ke tahap menyerahkan kedaulatan atau merubah kedudukan atau keistimewaan yang telah termaktub dalam perlembagaan. Mandat rakyat hanya sah untuk membolehkan kerajaan yang ada membuat hal-hal yang telah diizinkan oleh kerangka perlembagaan. Inilah antara intisari kerajaan yang mempunyai kuasa terhad yang amat ditekankan dalam pengajian undang-undang perlembagaan.

Pengambilan Kuala Lumpur daripada negeri Selangor untuk dijadikan Wilayah Persekutuan kelihatannya dilakukan dengan persetujuan atau pengetahuan Majlis Raja-Raja. Ini penting bukan sahaja kerana ia dimestikan oleh perlembagaan tetapi yang lebih penting pengambilan itu melibatkan kedaulatan negeri Selangor. Selain kehilangan hak kedaulatan, pengambilan itu akan menyebabkan negeri berkenaan kehilangan hasil buat selama-lamanya. Walaupun negeri berkenaan menerima pampasan, tetapi tidak dapat dipastikan apakah syarat-syarat penyerahan itu dipersetujui oleh kedua-dua pihak atau dipaksakan oleh satu pihak; khususnya pihak persekutuan. Dari sudut hubungan pusat dan negeri atau federalisme, isu ini penting kerana ia telah menyebabkan pihak pusat menjadi semakin kuat. Ini tidak sihat dari sudut demokrasi, khususnya mekanisme semak dan imbang kerana awal-awal lagi, khususnya dalam Laporan Suruhanjaya Reid, draf perlembagaan telah memberi banyak kuasa dan punca hasil kepada pihak berkuasa pusat. Malahan terma rujukan asal yang diberikan kepada suruhanjaya berkenaan telah menyatakan hasrat – tidak diketahui sama ada ini kehendak UMNO

atau British – untuk membentuk sebuah kerajaan pusat yang kuat. Sebelum Kuala Lumpur dirasmikan menjadi Wilayah Persekutuan pada tahun 1974, persekutuan tidak wujud secara fizikal; ia hanya sebuah entiti perlembagaan dan perundangan. Bagaimanapun selepas itu ia semakin kuat dan pada tahun 1984 sebuah lagi negeri, yakni Sabah, telah menyerahkan Labuan untuk dijadikan Wilayah Persekutuan. Tidak dapat dipastikan sekiranya keputusan ini dibuat dengan penyertaan Majlis Raja-Raja atau cuma diputuskan oleh pihak negeri berkenaan dan persekutuan. Seperti yang dinyatakan di atas, majlis bukan sebuah institusi untuk raja-raja sahaja: Kertas Putih telah memperluaskan keanggotaannya untuk meliputi ketua-ketua negeri bagi Melaka, Pulau Pinang, Sabah dan Sarawak. Dengan kata lain, perlembagaan telah menyediakan ruang dan kerangka buat Majlis Raja-Raja memainkan peranan supaya perimbangan kuasa dalam amalan federalisme di Malaysia terpelihara. Peranan yang agak samar-samar di pihak majlis dalam kes-kes yang melibatkan Kuala Lumpur dan Labuan menjadi jelas dalam soal perisytiharan Putrajaya, pusat pentadbiran persekutuan yang baru pada tahun 2000, yang juga melibatkan pengambilan tanah milik negeri Selangor. Majlis Raja-Raja dan pihak Dewan Undangan Negeri Selangor jelas tidak memainkan apa-apa peranan sebagaimana yang dikehendaki oleh perlembagaan. Agak jelas bahawa perlembagaan memang mahukan proses pengambilan tanah dan wilayah dibuat secara berhati-hati dan melalui prosedur yang panjang. Untuk itu Majlis Raja-Raja mempunyai alasan yang cukup kuat dan demokratik untuk turut sama memainkan peranan.

Krisis-krisis perlembagaan yang melibatkan kedudukan Yang di-Pertuan Agong pada tahun 1983 dan raja-raja pada tahun 1990–1992 dan 1993 penting kerana ini semua menjadi contoh yang mempamerkan bukan sahaja kuasa tetapi juga pengaruh dan keberkesanan Majlis Raja-Raja. Yang penting dalam krisis antara pihak raja-raja dengan kerajaan pusat ialah betapa kuasa dan hak yang disebut oleh Kertas Putih pada tahun 1957 menjadi kenyataan. Meskipun pihak kerajaan pusat, dalam percubaan mereka mengemukakan pindaan perlembagaan terhadap peruntukan-peruntukan berkenaan, menghujah bahawa prosedur pin-

daan tidak menghendakinya, ada peruntukan lain yang pernah ditafsirkan sebagai cukup luas untuk merangkumi pindaan-pindaan berkenaan. Selain itu, krisis-krisis itu meletakkan Majlis Raja-Raja sebagai jurucakap bagi pihak raja-raja. Ini jelas meskipun perlembagaan tidak menyebutnya secara terus terang. Malah dalam krisis yang melibatkan kuasa-kuasa Yang di-Pertuan Agong, majlis mengambil peranan utama dan Yang di-Pertuan Agong, seolah-olahnya, berundur ke belakang. Dalam krisis pada tahun 1990–1992 dan 1993 yang melibatkan pelbagai aspek kuasa dan kedudukan raja-raja, majlis menjadi jurucakap dan wakil bagi pihak raja-raja.

Dalam krisis-krisis lain seperti yang melibatkan badan kehakiman pada tahun 1987, majlis memperlihatkan kreativiti apabila majlis mencadangkan jalan penyelesaian antara pihak badan kehakiman dengan kerajaan persekutuan. Inisiatif ini adalah sesuatu yang baik. Meskipun demikian, inisiatif itu bukanlah sesuatu yang asasnya jelas disebut oleh perlembagaan. Perlembagaan cuma memberikan hak untuk Majlis Raja-Raja membincangkan isu-isu nasional yang majlis fikir layak diberi perhatian. Dalam soal ini, mungkin perlu disebutkan bahawa secara kebetulan salah seorang ahli majlis, yakni Sultan Perak, adalah seorang bekas Ketua Hakim Negara.

Bagaimanapun, dalam soal agama, majlis tidak menampakkan kecenderungan yang sama meskipun soal agama Islam lebih rapat dengan kedudukan raja-raja. Walaupun majlis ada membuat inisiatif dengan menubuhkan Lembaga Pendidikan Islam (LEPAI), badan lain yang disebut oleh Kertas Putih, yakni jabatan yang menyelaraskan kegiatan agama di peringkat persekutuan, tidak kelihatan dipimpin oleh majlis. Apabila Kertas Putih mencadangkan penubuhan jabatan yang sekarang ini dikenali sebagai Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM), ia mencatatkan bahawa jabatan berkenaan perlu diletakkan di bawah autoriti Majlis Raja-Raja.<sup>17</sup> Buat masa ini hubungan tidak jelas kerana kenyataannya ialah bahawa jabatan berkenaan adalah sebahagian daripada Jabatan Perdana Menteri. Setakat ini tidak jelas bagaimana hubungan antara badan-badan seperti Majlis Fatwa Kebangsaan atau Majlis

Kebangsaan mengenai Hal Ehwal Islam.<sup>18</sup>

Adakah keadaan ini menunjukkan bahawa ada faktor lain yang lebih penting daripada soal kuasa formal perlembagaan? Isu kehakiman mungkin menunjukkan betapa kepakaran dan pengalaman cukup penting – salah seorang raja adalah bekas Ketua Hakim Negara – dan sekiranya ia wujud kuasa formal tidak semestinya terlalu penting. Ini berbeza dengan soal agama kerana tidak ada seorang pun antara raja-raja yang mempunyai kelayakan dalam pengajian Islam. Mereka hanya memiliki kuasa dan kedudukan formal undang-undang sebagai ketua agama Islam.

### Kesimpulan

Meskipun kedudukan dan kuasa Majlis Raja-Raja kelihatan berubah-ubah, mungkin boleh dikatakan bahawa perubahan itu sekadar mengambil bentuk yang baharu dengan berubahnya masa. Soalnya, apakah peranan majlis akan terus mengalami perubahan dan penyesuaian yang sedemikian? Jawapannya mungkin tidak, kerana setakat ini apa yang berlaku ialah permerincian kepada peranan-peranan yang pada hakikatnya sama sejak dahulu; sejak persidangan-persidangan Durbar mulai tahun 1897. Dengan wujudnya parti politik, sistem demokrasi dan perwakilan, sudah tentulah kuasa dan fungsi terperinci Majlis Raja-Raja, sebagai sebahagian daripada institusi beraja mengalami perubahan. Kedudukan Majlis Raja-Raja perlu selaras dengan konsep Raja Berperlembagaan. Meskipun demikian, perlu dikatakan bahawa Majlis Raja-Raja tidak diwujudkan untuk memainkan peranan simbolik atau lambang semata-mata kerana peranan itu telah dimainkan oleh Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja.

Sejarah dan perkembangan Majlis Raja-Raja dari tahun 1897, skema Malayan Union tahun 1946, Persekutuan Tanah Melayu tahun 1948 dan Perlembagaan tahun 1957, adalah sebuah perjalanan yang menarik kerana meskipun ia bukan sesuatu yang dirancang. Majlis berakhir dengan sebuah kerangka perlembagaan yang boleh dikira fleksibel. Tetapi yang menarik ialah betapa setiap tahap itu tidak terpisah langsung

daripada yang sebelumnya; apa yang ada dalam perlembagaan hari ini tidak jauh berbeza dengan perkara yang dilakukan oleh empat orang raja Melayu dalam persidangan-persidangan Durbar mulai tahun 1897. Hatta, skema dalam Malayan Union 1946 itu pun dari satu sudut tetap penting dan signifikan; contohnya dalam mengumpulkan kesemua sembilan orang raja atau dalam konteks memberi kuasa dan fungsi yang lebih bermakna sekiranya nilai institusi beraja ini hendak dimanfaatkan. Dari sudut yang lain, tiap-tiap fasa itu mempunyai nilai dalam menunjukkan kelebihan dan kekurangan skema-skema yang lain. Dengan kata lain, perbandingan itu bukan setakat kegiatan ilmiah sahaja; ia mempunyai nilai praktikal terutamanya dalam soal hubungannya dengan kedudukan kerajaan dalam demokrasi. Mungkin tema yang perlu ditekankan di sini ialah bagaimana sesuatu kuasa itu dapat dimanfaatkan untuk memperkukuhkan demokrasi terutama sekat dan imbang. Sama ada kuasa itu hendak ditambah atau dikurangkan inilah pertimbangan utama yang perlu diambil kira.

Majlis Raja-Raja, khususnya raja-raja sendiri perlu memperlengkapkan diri dengan kelayakan dan kemampuan yang sesuai dengan tugas-tugas dan kuasa perlembagaan mereka. Setakat ini agak jelas kelihatan betapa kuasa formal perlembagaan sahaja, seperti yang berlaku dalam konteks kuasa agama raja-raja, tidak mencukupi untuk mereka berfungsi dengan berkesan. Ertinya, jika perubahan tidak dilakukan ada kemungkinan peranan dan kuasa formal itu lama-kelamaan menjadi formaliti yang tidak memberi manfaat kepada pembayar cukai; sesuatu yang amat penting bagi individu atau institusi yang ingin kekal dan mempunyai peranan dalam sistem pemerintahan demokrasi.

## Nota Hujung

- 1 Untuk gambaran yang lebih terperinci lihat, umpamanya, Abdul Aziz Bari, 1999. "Ketua Negara, Ketua-ketua Negeri dan Majlis Raja-Raja", dlm. Ahmad Ibrahim *et al.*, *Perkembangan Undang-undang Perlembagaan Persekutuan*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, hlm. 40 – 99.



- 2 Dokumen bagi perjanjian-perjanjian ini boleh dilihat dalam Maxwell dan Gibson, 1924. *Treaties and Engagements Affecting Malay State*; dan Allen, Stockwell dan Wright (eds), 1981. *A Collection of Treaties Affecting the States of Malaysia 1761 – 1963*, Jil. 1.
- 3 Lihat keputusan-keputusan seperti *Mighell lwn Sultan of Johore* [1894] 1 QB 149, *Duff Development Co. Ltd. lwn Government of Kelantan* [1924] AC 797; *Pahang Consolidated Company lwn State of Pahang* [1933] MLJ 247 dan *Sultan of Johore lwn Tunku Arif Bendahara* [1952] AC 318. Untuk bacaan lanjut tentang kedudukan ini, lihat Roberts-Wray, 1966. *Commonwealth and Colonial Law*, hlm. 44–45, dan Jennings, 1957. *Constitutional Laws of the Commonwealth*, Jil. 1, *The Monarchies*, hlm. 14–16.
- 4 Perbezaan ini dijelaskan oleh kes *Tunku Abu Bakar lwn Sultan of Johore* [1949] MLJ 187.
- 5 Untuk memahami pelbagai perkembangan sebelum dan selepas pembentukan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu 1895 lihat, umpamanya, Hall, D.G.E., 1981. *History of Southeast Asia*. Edisi keempat. London: Macmillan, hlm. 603, dan Andaya, L.Y., 1982. *A History of Malaysia*. Basingstoke: Macmillan, hlm. 183.
- 6 Sebagaimana yang dinyatakan oleh kes *Pahang Consolidated Company, supra*.
- 7 Untuk gambaran yang lebih jelas dan terperinci tentang persidangan-persidangan Durbar itu lihat *Minutes of the Session Chiefs of the Federated Malay States*, Kuala Kangsar, Perak, 14–17 Julai 1897; Heussler, R., 1981. *British Rule in Malaya*; dan Gullick, J.M. 1992. *Rulers and Residents – Influence and Power in the Malay States 1870–1920*.
- 8 Lihat Hickling, R.H. 1961. *Introduction of the Federal Constitution of Malaya*.
- 9 Untuk huraian yang lengkap tentang pelbagai aspek dan implikasi Malayan Union lihat de V Allen, J., 1967. *The Malayan Union*. New Heaven: Yale University Monograph No. 10.
- 10 Untuk gambaran yang lebih jelas lihat Allen, Stockwell dan Wrights (eds.), *supra*. Lihat juga Muhammad Kamil Awang, 1998. *The Sultan and the Constitution*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, hlm. 77–79.
- 11 Lihat Mohamed Noordin Sopiee, 1976. *From Malayan Union to Singapore Separation – Political Unification in the Malaysia Region 1945–63*, hlm. 84.
- 12 Lihat Gullick, J.M., 1969. *Malaysia*, hlm. 126.
- 13 Colonial Office, 1957. *Report of the Federation of Malaya Constitutional Commission 1957*, No. 330, HMSO.
- 14 Colonial Office, 1957. *Constitutional Proposals for the Federation of Malaya*, Crmd. 210.
- 15 *Government of Kelantan lwn Government of Federation of Malaya & Tunku Abdul Rahman Putra al-Haj* [1963] MLJ 355. Lihat pelbagai pandangan terhadap kes

- ini oleh Hickling dan Mohd. Salleh Abas dalam Suffian, Lee & Trindade (eds.). 1978. *Constitution of Malaysia: Its Developments 1957-1977*, hlm. 9-10 dan 171-72.
- 16 Lihat wawancara *Malaysian Business* keluaran 1 Januari 1984 dengan Perdana Menteri Dato' Seri Dr. Mahathir Mohamad, hlm. 13. Lihat juga Ghazali Shafie, 1998. *Memoir on the Formation of Malaysia*. Bangi: Penerbit UKM, dan Nik Anuar Nik Mahmud, 2001. *Duri dalam Daging - Singapura dalam Malaysia*.
  - 17 Lihat Constitutional Proposals, *supra*.
  - 18 Untuk latar belakang penubuhan badan-badan ini lihat Ahmad Ibrahim. "The Position of Islam in the Constitution of Malaysia", dlm. Suffian, Lee & Trindade (eds.), *supra*, hlm. 59-60.

### III

## Kedudukan Majlis Raja-Raja dalam Perlembagaan

#### Pengenalan

**M**AKSUD kedudukan Majlis Raja-Raja dalam perlembagaan sekarang ini ialah peruntukan-peruntukan yang berkenaan dengan majlis tersebut dalam Perlembagaan Persekutuan dan Perlembagaan Negeri.<sup>1</sup> Perlembagaan Persekutuan memperuntukkan sebuah bahagian khas untuk Majlis Raja-Raja.<sup>2</sup> Bagaimanapun, ada peruntukan lain dalam perlembagaan berkenaan yang turut menyebut kedudukan majlis dalam pelbagai kapasiti. Kedudukan majlis dalam perlembagaan juga turut merangkum perkara yang terdapat dalam jadual-jadual<sup>3</sup> dan peraturan-peraturan<sup>4</sup> yang berfungsi memperincikan

dengan lebih lanjut peruntukan-peruntukan yang berkenaan dalam perlembagaan.

Setelah kesahan (yang merupakan hujah buat institusi tradisi seperti ini kekal dalam demokrasi) dan perkembangan majlis (yang merupakan evolusi peranan Majlis Raja-Raja) dibincangkan dalam dua bab terdahulu, bab ini mungkin boleh membantu kita memahami mengapa fungsi-fungsi tertentu diberikan kepada majlis. Bab ini cuba membahaskan pelaksanaan dan pemerincian peranan dan idea yang terkandung dalam dua bab yang terdahulu itu. Diharapkan bahawa secara tidak langsung ini akan dapat membantu kita melihat ruang lingkup kuasa yang diberikan kepada Majlis Raja-Raja oleh perlembagaan.

Dengan itu perbincangan dalam bab ini bukanlah sesuatu yang bertujuan untuk membuat paparan peruntukan-peruntukan berkenaan sahaja. Huraian tentang peruntukan berkenaan akan dibuat dengan menekankan tema-tema tertentu yang agak jelas melatari peruntukan-peruntukan perlembagaan berkenaan. Peranan majlis merangkum beberapa aspek termasuk bidang eksekutif dan legislatif. Ini menarik jika kita melihat kedudukan Majlis Raja-Raja dalam konteks doktrin perasingan kuasa dalam perlembagaan kerana majlis tidak termasuk, secara formal, dalam cabang-cabang yang tiga itu. Perlu disebut juga bahawa Majlis Raja-Raja turut mempunyai upaya untuk ikut serta dalam proses eksekutif dan legislatif tersebut di kedua-dua peringkat; yakni persekutuan dan negeri.

Di mana-mana negara pun, peruntukan dan kerangka perlembagaan tidak wujud dalam sebuah ideal atau utopia yang serba sempurna. Sebaliknya perlembagaan terpaksa beroperasi dalam sebuah persekitaran, sebuah alam nyata yang kadangkala mempengaruhi atau mewarnakan pelaksanaan perlembagaan itu. Inilah yang membuatkan tradisi dan amalan perlembagaan penting. Kekerapan mesyuarat, cara membuat keputusan dan seumpamanya adalah antara perkara yang termasuk dalam amalan dan tradisi itu. Meskipun kelihatan remeh dan rutin, ada kalanya faktor-faktor tersebut menjadi penting dalam menentukan bukan sahaja keberkesanan majlis tetapi juga batasan dan ruang lingkup

peruntukan perlembagaan yang berkenaan. Amalan-amalan yang konsisten ini akan disentuh bagi menunjukkan pelaksanaan dan perkembangan peranan Majlis Raja-Raja. Faktor-faktor itu perlu disentuh kerana lama-kelamaan itu semuanya akan menjadi sebahagian daripada tradisi perlembagaan negara.

### Keanggotaan dan Mesyuarat Majlis Raja-Raja

Seperti yang dinyatakan dalam bab-bab terdahulu bahawa keanggotaan adalah suatu aspek yang terdapat perbezaan jelas dengan kedudukan sebelum merdeka. Pada masa itu, Majlis Raja-Raja adalah sebuah perkumpulan yang eksklusif buat raja-raja Melayu sahaja. Mulai tahun 1957, Perlembagaan Persekutuan telah mengikut sertakan ketua-ketua negeri yang bukan raja; yakni Yang Dipertua Negeri (pada masa itu masih gabenor)<sup>5</sup> bagi Melaka dan Pulau Pinang. Apabila Malaysia dibentuk pada tahun 1963, persekutuan ini merangkumi ketua-ketua negeri Sabah dan Sarawak. Keanggotaan ini – seperti yang akan ditunjukkan selepas ini – bukanlah sesuatu yang rigid kerana ia berubah mengikut fungsi. Ahli-ahli yang terdiri daripada ketua-ketua negeri (yang boleh sendiri daripada kalangan bukan Islam dan bukan Melayu) tidak boleh turut serta dalam mesyuarat majlis yang khusus membincangkan kedudukan atau persoalan yang melibatkan institusi beraja seperti pemilihan Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong. Selaras dengan kedudukan raja-raja sebagai ketua agama negeri masing-masing, semua Yang Dipertua Negeri juga tidak boleh menyertai mesyuarat majlis sekiranya majlis membincangkan hal-hal yang berhubung dengan agama Islam sebagaimana yang dibolehkan oleh perlembagaan. Perlu dicatatkan bahawa ketua agama Islam bagi negeri-negeri yang tidak mempunyai raja – yakni negeri-negeri yang diketuai oleh Yang Dipertua Negeri – ialah Yang di-Pertuan Agong.

Menarik untuk disebut bahawa secara teknikalnya yang di-Pertuan Agong bukanlah ahli Majlis Raja-Raja. Ini kerana perlembagaan awal-awal lagi mendefinisikan ahli-ahli majlis terdiri daripada raja-raja dan Yang Dipertua Negeri atau sesiapa jua yang mengambil tempat, meng-

ikut perlembagaan negeri berkenaan, ketua-ketua negeri itu.<sup>6</sup> Yang di-Pertuan Agong, seperti yang dikehendaki oleh perlembagaan, mesti melepaskan semua tugas negeri apabila baginda mengambil tugas jawatan itu.<sup>7</sup> Tugas yang dibenarkan untuk diteruskan hanyalah sebagai ketua agama Islam. Inilah sahaja, kelihatannya, keadaan Yang Dipertua Negeri menjadi ahli majlis. Apabila raja-raja membincangkan soal-soal yang berhubung dengan institusi beraja seperti pemilihan atau pemecatan Yang di-Pertuan Agong atau Timbalan Yang di-Pertuan Agong, pemangku raja negeri baginda mungkin menjadi ahli. Ini kerana perlembagaan cuma menegah Yang Dipertua Negeri sahaja daripada menyertai mesyuarat berkenaan.<sup>8</sup> Dengan demikian, dalam keadaan itu Pemangku Raja bagi negeri Yang di-Pertuan Agong mungkin akan terus mewakili negeri berkenaan. Inilah sebabnya disebutkan bahawa keahlian Majlis Raja-Raja berubah-ubah mengikut fungsi perlembagaannya. Mungkin boleh dikatakan bahawa hanya raja-raja dan pemangku raja bagi negeri Yang di-Pertuan Agong yang menjadi ahli atau anggota tetap Majlis Raja-Raja. Walaupun Yang di-Pertuan Agong dikatakan bukan ahli Majlis Raja-Raja tetapi baginda boleh dihujah bahawa baginda adalah ahli majlis apabila majlis membincangkan kedudukan raja-raja dan Yang di-Pertuan Agong. Inilah kesimpulan yang boleh dirumuskan berdasarkan peruntukan-peruntukan yang berkenaan.

Definisi ahli Majlis Raja-Raja ini perlu dijelaskan dari pelbagai sudut kerana perkara ini berhubung rapat dengan sah atau tidaknya pengambilan sesuatu keputusan oleh majlis. Perlembagaan menetapkan bahawa majoriti bilangan ahli membentuk korum majlis. Selain itu, perlembagaan juga menetapkan bahawa jika keputusan sebulat suara tidak dapat dicapai, keputusan majoriti ahli-ahli yang mengundi akan menjadi penentuan.<sup>9</sup> Bagaimanapun, prinsip ini tidak terpakai dalam soal pemilihan Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong kerana perlembagaan mensyaratkan bahawa keputusan untuk mengisytiharkan bahawa seseorang raja itu tidak layak untuk jawatan-jawatan tersebut mesti disokong oleh sekurang-kurangnya lima orang raja.<sup>10</sup>

Dengan kedudukan yang dipaparkan di atas itu, apakah Yang Dipertua Negeri boleh disifatkan sebagai anggota tambahan atau anggota kehormat sahaja? Ini kerana mereka tidak turut serta apabila majlis boleh membuat keputusan yang penting dan signifikan. Seperti yang dinyatakan oleh perlembagaan, ahli-ahli majlis perlu mematuhi nasihat kerajaan tatkala Majlis Raja-Raja membincangkan hal-hal yang berhubung dengan dasar-dasar dan pentadbiran negara.<sup>11</sup> Inilah sahaja kesempatan bagi ketua-ketua negeri lantikan itu untuk duduk sebagai ahli Majlis Raja-Raja.

Perlembagaan hari ini meneruskan ketetapan yang dimulakan oleh skema tahun 1948 yang memperuntukkan bahawa mesyuarat majlis hendaklah dipengerusikan oleh salah seorang daripada sembilan orang raja. Tidak diperuntukkan bahawa mesyuarat boleh dipengerusikan oleh salah seorang daripada empat Yang Dipertua Negeri yang ada. Berhubung dengan kekerapan mesyuarat majlis pula, perkara ini telah ditetapkan sebanyak tiga kali setahun. Bagaimanapun, perlembagaan mengizinkan mesyuarat tergepar dan ini boleh dipanggil sama ada oleh Yang di-Pertuan Agong atau dengan kehendak tidak kurang daripada tiga orang ahli majlis. Yang menarik di sini ialah keizinan yang diberi oleh perlembagaan kepada Yang di-Pertuan Agong untuk memanggil mesyuarat tersebut<sup>12</sup> meskipun baginda bukan ahli tetap Majlis Raja-Raja. Perlembagaan Persekutuan memperuntukkan bahawa Yang di-Pertuan Agong boleh berbuat demikian mengikut budi bicara baginda sendiri. Berhubung dengan tempat mesyuarat pula, perlembagaan menetapkan bahawa mesyuarat ini perlu diadakan di tempat kerajaan persekutuan berada, walaupun mesyuarat itu boleh juga diadakan di tempat lain sekiranya sebilangan besar daripada ahli-ahli majlis menyetuainya.

Ada yang membahagikan mesyuarat Majlis Raja-Raja kepada dua bahagian.<sup>13</sup> Bahagian pertama ialah mesyuarat yang dihadiri oleh ahli-ahli majlis; Yang di-Pertuan Agong tidak turut serta. Bahagian kedua ialah mesyuarat yang dihadiri oleh Yang di-Pertuan Agong bersama-sama dengan Perdana Menteri. Tidak perlulah dijelaskan bahawa dalam

kedua-dua bahagian mesyuarat ini, empat orang Yang Dipertua Negeri itu, sebagaimana raja-raja yang sembilan itu, hadir kerana mereka adalah ahli majlis. Seorang bekas Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja memberitahu bahawa sebelum berlangsungnya mesyuarat majlis, ketua-ketua kerajaan negeri (yakni para Menteri Besar dan Ketua Menteri) mengadakan pertemuan untuk membincangkan agenda mesyuarat majlis. Ini bolehlah dikatakan sebagai mesyuarat *pre-council* dan ia berguna supaya dalam mesyuarat yang sebenar nanti tidak ada hal remeh-temeh yang akan berbangkit sehingga mengganggu kelicinan mesyuarat. Ada yang berpendapat bahawa dalam pertemuan sebelum mesyuarat majlis yang sebenar itulah sebenarnya keputusan dibuat dan dicapai. Setakat mana perkara ini akan menjadi amalan yang konsisten tidaklah diketahui kerana selama ini kerajaan-kerajaan negeri hampir kesemuanya dikuasai oleh parti politik yang sama. Keadaan mungkin berubah sekiranya ada parti politik lain yang membentuk kerajaan; baik di peringkat pusat mahupun negeri.

### Raja-Raja dan Yang Dipertua Negeri

Latar belakang ahli Majlis Raja-Raja perlu disentuh kerana perkara ini boleh memberi bayangan tentang sifat kuasa-kuasa yang telah ditetapkan oleh perlembagaan untuk majlis. Latar belakang ini juga mungkin berguna dalam menerangkan mengapa satu-satu fungsi atau kuasa itu berkesan atau sebaliknya. Kedudukan ahli-ahli di peringkat negeri mungkin boleh, secara tidak langsung, memberi kesan terhadap kebebasan dan integriti mereka. Faktor-faktor ini boleh mempengaruhi ketegasan dan keberanian Majlis Raja-Raja secara keseluruhannya dalam mengambil sesuatu inisiatif dan melaksanakannya. Dari segi logik pun tidak boleh dinafikan bahawa sekiranya seseorang itu berasa kedudukannya tidak kukuh adalah tidak mudah untuknya mengambil sikap yang tegas dan berani; apalagi memperjuangkan nasib dan kedudukan orang lain.

Dari segi raja berperlembagaan, kedudukan raja-raja di peringkat negeri sama dengan kedudukan Yang di-Pertuan Agong di peringkat



persekutuan. Yang membezakan kedua-dua jawatan ini antaranya termasuklah jumlah kuasa yang diletakkan pada Yang di-Pertuan Agong. Raja berperlembagaan tidak mudah untuk didefinisikan secara tepat meskipun ada yang menerangkan konsep itu sebagai seorang raja yang mempunyai kuasa-kuasa yang terhad.<sup>14</sup> Yang menjadi masalah dengan definisi ini ialah perlembagaan – di mana-mana pun jua – tidak selalu jelas dalam segala perkara. Yang dikatakan sebagai batasan kadangkala tidak jelas kedudukannya. Ada juga yang mengatakan bahawa raja berperlembagaan itu sebagai raja yang mesti mengikut nasihat kerajaan. Ini tidak salah. Bagaimanapun, ia hanya tafsiran asas. Perlu ditekankan bahawa nasihat kerajaan harus dipandu oleh peruntukan dan semangat perlembagaan. Ini bermakna nasihat yang bertentangan dengan perlembagaan dan undang-undang tidak perlu dipatuhi.

Dari segi pelantikan, ada beberapa prinsip yang dipakai di negeri-negeri Melayu. Di semua negeri tersebut, seseorang raja itu mestilah seorang lelaki Melayu, beragama Islam, mempunyai darah diraja serta keturunan yang sah raja-raja yang terdahulu. Sebahagian besar daripada negeri-negeri itu menetapkan bahawa bakal raja itu mestilah putera raja yang sulung. Di Perak, takhta kerajaan mesti digilirkan di antara tiga keluarga diraja yang ada. Di Negeri Sembilan pula, Yang di-Pertuan Besar dilantik oleh Undang Luak yang empat. Kuasa melantik raja di semua negeri – kecuali di Negeri Sembilan – dipegang oleh majlis perajaan, majlis mesyuarat mengangkat raja, dewan diraja, dewan negeri, atau jumaah pangkuan negeri yang kesemuanya mempunyai kuasa mutlak di sisi perlembagaan.

Bagi memahami dengan lebih mendalam tentang kedudukan dan peranan para Yang Dipertua Negeri sebagai ahli Majlis Raja-Raja pula, perlulah disentuh secara sepintas lalu kedudukan ketua-ketua negeri lantikan itu dalam kerangka perlembagaan. Tidak secara langsung ini mungkin boleh memberi isyarat tentang kedudukan dan kelebihan ketua-ketua negara tradisi yakni raja-raja berbanding dengan ahli yang dilantik yakni para Yang Dipertua Negeri. Secara teori, peranan yang harus dimainkan oleh empat orang ketua negeri ini sama dengan yang

diperuntukkan kepada sembilan orang raja Melayu. Ini dinyatakan oleh Suruhanjaya Reid dalam laporan mereka.<sup>15</sup> Antara lain suruhanjaya mengesyorkan supaya "fungsi politik" para Yang Dipertua Negeri sama dengan yang diberikan kepada raja-raja di negeri-negeri Melayu yang sembilan itu. Suruhanjaya juga mencadangkan supaya jawatan ketua negeri itu (waktu itu hanya merujuk Melaka dan Pulau Pinang) mewakili perpaduan negeri dan berada di atas politik kepartian. Ini juga jelas sama dengan peranan dan kedudukan raja-raja. Bagi memastikan semua perkara itu dapat dilaksanakan, Suruhanjaya Reid berpendapat bahawa seseorang Yang Dipertua Negeri tidak wajar untuk dipilih melalui pilihan raya, baik secara langsung mahupun sebaliknya.

Perlembagaan menetapkan bahawa Yang Dipertua Negeri dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong atas budi bicara baginda.<sup>16</sup> Ini dilakukan selepas baginda berunding dengan Ketua Menteri negeri yang berkenaan. Berbeza dengan raja-raja yang bersemayam seumur hidup, seseorang Yang Dipertua Negeri memegang jawatan itu selama empat tahun tetapi pemegangnya boleh meletakkan jawatan bila-bila masa. Meskipun begitu, Yang Dipertua Negeri tidak boleh dipecat daripada jawatannya kecuali oleh Yang di-Pertuan Agong setelah ada persembahan undi tidak kurang daripada dua pertiga dalam Dewan Undangan Negeri yang berkenaan. Dengan kata lain, perlembagaan telah menetapkan prosedur yang agak baik bagi menjamin agar seseorang Yang Dipertua Negeri itu berupaya mempertahankan kebebasan dan integritinya.

Selaras dengan kedudukan Yang Dipertua Negeri yang pada hakikatnya bertujuan mengisi kekosongan kerana ketiadaan raja itu kuasa-kuasa yang dimiliki oleh ketua negeri lantikan ini tidak banyak berbeza dengan raja-raja kecuali dalam beberapa hal termasuk agama dan adat istiadat. Meskipun demikian, oleh sebab jawatan ketua negeri lantikan ini tidak dikelilingi oleh tradisi, sejarah dan imej yang dimiliki oleh raja-raja telah terjadi beberapa insiden iaitu kehormatan dan integriti jawatan tersebut kelihatan tidak dapat dipertahankan. Ini berlaku apabila tekanan boleh dikenakan terhadap seseorang Yang Dipertua Negeri oleh ahli-ahli politik yang berasa bahawa mereka memiliki kekuatan; ter-

masuk sokongan di peringkat pusat. Dalam keadaan yang lain, pemegang jawatan Yang Dipertua Negeri meletakkan jawatan dan menyertai politik kepartian. Ini semua menyebabkan pemegang jawatan berkenaan tidak dapat mempertahankan kedudukannya sebagai bapa perpaduan buat negerinya.

Fenomena ini bukan sahaja telah berlaku di Malaysia,<sup>17</sup> tetapi juga di negara-negara membangun lain khususnya di benua Afrika.<sup>18</sup> Dalam bab pertama telah disentuh betapa ketua-ketua negeri lantikan mendapati dirinya sukar untuk berada di atas politik kepartian dan dalam keadaan yang lain, ketua negeri hanya menjadi boneka ahli-ahli politik yang membentuk kerajaan. Ini menyebabkan demokrasi berparlimen gagal; sesuatu yang berpunca daripada tidak wujudnya persekitaran dan budaya yang mengelilingi Baginda Ratu dalam konteks United Kingdom, negara asal sistem berkenaan.

### Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja dan Kedudukannya

Seorang bekas pegawai kanan kerajaan persekutuan yang pernah menjadi Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja menulis bahawa pemegang jawatan itu tidak mempunyai banyak tugas untuk dilaksanakan.<sup>19</sup> Katanya lagi, kebanyakan fungsi Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja bersifat upacara dan protokol, menyampaikan keputusan Majlis Raja-Raja dan menjaga kepentingan raja-raja dalam hubungan mereka dengan kerajaan persekutuan. Pandangan ini tidaklah semestinya salah. Bagaimanapun ia juga tidak semestinya tepat atau benar, kerana pandangan itu mungkin berpunca daripada minat dan keadaan semasa beliau menjalankan tugas-tugas itu.

Sekretariat Majlis Raja-Raja yang ditunjangi oleh Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja bermula daripada Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu tahun 1948 yang ditandatangani oleh Raja Britain dan raja-raja Melayu. Di bawah perlembagaan persekutuan sekarang, Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja adalah seorang yang diberi tanggungjawab menjaga Mohor Besar Raja-Raja. Penyandang jawatan itu dilantik oleh Majlis Raja-Raja dan memegang jawatan tersebut selama diperkenankan oleh majlis.

Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja juga menjalankan tugas sebagai Setiausaha Majlis Raja-Raja. Setakat ini kebanyakan pemegang jawatan tersebut terdiri daripada pegawai atau bekas pegawai kanan kerajaan persekutuan. Para kakitangan pejabat Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja terdiri daripada kakitangan awam yang tertakluk kepada peraturan perkhidmatan awam yang biasa; termasuk pertukaran jabatan dan seumpamanya.

Antara tugas yang diberikan kepada Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja termasuklah memanggil mesyuarat majlis apabila dikehendaki berbuat demikian. Selain itu, Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja juga bertugas menyampaikan nasihat, persetujuan dan pelantikan oleh majlis kepada pihak yang berkenaan setelah menandakannya dengan Mohor Besar Raja-Raja. Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja juga menyembahkan tarikh dan agenda mesyuarat untuk persetujuan ahli-ahli majlis. Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja juga memainkan peranan penting dalam pemilihan Yang di-Pertuan Agong termasuk menyediakan senarai raja mengikut kekananan masing-masing dan memaklumkan kepada raja-raja hal-hal penting berkenaan pemilihan tersebut. Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja dikehendaki oleh perlembagaan menyampaikan keputusan pemilihan Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong tersebut kepada kedua-dua majlis Parlimen secara bertulis.<sup>20</sup>

### Hak, Kuasa dan Fungsi Majlis Raja-Raja

Hak, kuasa dan fungsi Majlis Raja-Raja terkandung dalam peruntukan-peruntukan utama perlembagaan. Yang dimaksudkan dengan peruntukan utama di sini ialah peruntukan perlembagaan yang merujuk khusus kepada Majlis Raja-Raja, baik dalam bentuk perkara perlembagaan mahupun jadual yang disertakan untuk memperincikan perkara berkenaan. Ini termasuklah peraturan yang dibuat untuk melaksanakan sebahagian daripada kuasa yang ditetapkan oleh perlembagaan itu. Seperti yang disebut dalam bab sebelum ini, sebahagian daripada peruntukan berkenaan hanya wujud buat pertama kalinya dalam Perlembagaan tahun 1957.

Peruntukan utama berkaitan dengan peranan Majlis Raja-Raja terkandung dalam Perkara 38 (2) Perlembagaan.

38 (2) Majlis Raja-Raja hendaklah menjalankan tugas-tugasnya bagi:

- (a) memilih Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong bagi Persekutuan mengikut peruntukan-peruntukan Jadual Ketiga;
- (b) mempersetujui atau tidak mempersetujui supaya apa-apa perbuatan, amalan atau upacara agama meliputi seluruh Persekutuan;
- (c) mempersetujui atau tidak mempersetujui apa-apa undang-undang dan membuat atau memberi nasihat mengenai apa-apa pelantikan yang, menurut Perlembagaan ini, memerlukan persetujuan Majlis Raja-Raja atau yang dikehendaki dibuat oleh atau selepas berunding dengan Majlis Raja-Raja;
- (d) melantik anggota-anggota Mahkamah Khas di bawah Fasal (1) Perkara 182;
- (e) memberi ampun, reprief dan respit, atau meremitkan, mengantung atau meringankan hukuman-hukuman di bawah Fasal (12) Perkara 42,

dan boleh menimbangkan soal-soal mengenai dasar negara (misalnya perubahan-perubahan tentang dasar imigresen) dan apa-apa jua perkara lain yang difikirkannya patut.

Selain yang disebut oleh perlembagaan sebagai "tugas-tugas" itu, Majlis Raja-Raja juga dibolehkan mengambil bahagian dalam pelaksanaan hak-hak istimewa orang Melayu dan kaum bumiputera di Sabah dan Sarawak. Perlembagaan mewajibkan pihak kerajaan meminta pandangan Majlis Raja-Raja sebelum kerajaan membuat perubahan dasar tentang tindakan pentadbiran berhubung dengan kedudukan istimewa orang Melayu dan bumiputera di Sabah dan Sarawak.<sup>21</sup>

Seperkara yang menarik dan signifikan dalam soal kuasa Majlis Raja-Raja ialah hak untuk tidak memberi perkenan atau persetujuan kepada

undang-undang yang secara langsung menyentuh keistimewaan, kedudukan, kehormatan dan kebesaran raja-raja.<sup>22</sup> Majlis juga mempunyai kuasa yang sama berhubung dengan pindaan perlembagaan berhubung dengan kedudukan raja-raja, bahasa Melayu, kedudukan agama Islam serta hak-hak istimewa orang Melayu dan kaum bumiputera Sabah dan Sarawak. Majlis juga mempunyai kuasa yang sama dalam soal pindaan terhadap peruntukan-peruntukan berkaitan dengan kewarganegaraan dan perlindungan terhadap hal-hal di atas daripada menjadi subjek kebebasan bersuara. Dengan kata lain, sebarang keputusan atau ketetapan kedua-dua majlis Parlimen itu – yakni Dewan Negara dan Dewan Rakyat – undang-undang yang berkaitan dengan hal-hal tersebut tidak boleh diluluskan tanpa persetujuan Majlis Raja-Raja.<sup>23</sup> Ini penting dari sudut demokrasi khususnya kedaulatan popular; tetapi alasan dan kesahan untuk kuasa yang bersifat *veto* itu telah dibahaskan sebab-sebabnya dalam Bab 1.

Satu lagi perkara yang tidak disenaraikan secara khusus oleh perlembagaan sebagai fungsi Majlis Raja-Raja tetapi disebut oleh peruntukan perlembagaan yang lain ialah soal perubahan sempadan negeri.<sup>24</sup> Bagaimanapun, ini mungkin boleh diletakkan di bawah fungsi majlis berhubung dengan undang-undang yang memerlukan perkenan majlis. Walau apa pun Perlembagaan Persekutuan memperuntukkan bahawa Parlimen boleh (a) membawa masuk negeri ke dalam persekutuan, dan (b) mengubah sempadan negeri. Bagaimanapun, perubahan ini tidak boleh dilakukan secara unilateral. Ini tidak memmeranjatkan kerana Malaysia ialah sebuah persekutuan dan negeri mempunyai hak dan kedaulatan mereka. Dalam soal perubahan sempadan, Dewan Undangan Negeri yang berkenaan perlu memberi persetujuan. Perlembagaan Persekutuan juga mensyaratkan persetujuan Majlis Raja-Raja dan dalam soal perubahan sempadan negeri ini perlembagaan dengan jelas menyatakan bahawa ahli majlis boleh menggunakan budi bicara mereka sendiri.

Selain itu, Majlis Raja-Raja juga dikehendaki memainkan peranan dalam beberapa pelantikan di peringkat persekutuan. Ini menyamai peranan yang dimainkan pada tahap awal pembentukannya; seperti semasa

persidangan Durbar dan juga skema tahun 1948. Dalam perlembagaan sekarang, majlis mesti dirundingi dalam soal pelantikan juruaudit negara,<sup>25</sup> pengerusi dan ahli-ahli Suruhanjaya Pilihan Raya,<sup>26</sup> Ketua Hakim Negara<sup>27</sup> dan hakim-hakim mahkamah atasan lainnya dan Suruhanjaya Perkhidmatan Pelajaran.<sup>28</sup> Majlis Raja-Raja juga mempunyai hak untuk menghantar wakil ke dalam Majlis Angkatan Tentera.<sup>29</sup>

Semasa di bawah pentadbiran British, alasan yang diberikan untuk hak dan kuasa sedemikian hanyalah kerana agensi-agensi itu melaksanakan kuasa yang menyentuh kedudukan negeri dan pusat. Kini, keadaan itu mungkin masih relevan. Tetapi yang mungkin lebih penting ialah betapa jawatan-jawatan itu menjalankan peranan dan kuasa yang penting dari segi demokrasi, pertanggungjawaban dan ketelusan. Ia juga mungkin boleh dikaitkan dengan hak Majlis Raja-Raja untuk membincangkan hal-hal berhubung dengan dasar negara. Alasan-alasan ini kesemuanya menekankan soal semak dan imbang yang sangat dituntut dalam demokrasi. Kerajaan diberi kuasa pemutus dalam pelantikan itu. Ahli-ahli majlis boleh mengemukakan soalan-soalan yang boleh menyebabkan kerajaan terpaksa berhati-hati dalam membuat pelantikan itu. Cuma soalnya mengapa kuasa sedemikian diberi dalam konteks pelantikan itu sahaja? Apakah ia menunjukkan bahawa pelantikan lain tidak penting?

Walau apa pun hak untuk dirundingi dalam soal pelantikan hakim mahkamah atasan termasuk Ketua Hakim Negara adalah penting dari sudut demokrasi. Ini adalah untuk mengimbangi kuasa melantik hakim yang pada hakikatnya diserahkan kepada kata putus Perdana Menteri. Dalam keadaan kita tidak mempunyai tradisi yang kukuh seperti di negara-negara lain – seperti amalan di Amerika Syarikat yang memberi ruang bagi Persatuan Peguam Amerika (*American Bar Association*) dan Senat, meskipun kuasa melantik hakim diberi kepada presiden – hak yang diberikan kepada Majlis Raja-Raja adalah wajar dan selaras dengan kehendak dan semangat demokrasi. Hak majlis di sini mungkin boleh dianalogikan dengan tanggungjawab Yang di-Pertuan Agong, raja-raja dan para Yang Dipertua Negeri untuk bertindak atas nasihat kabinet.

Meskipun kabinet diberi kuasa pemutus dalam proses itu, Yang di-Pertuan Agong boleh memainkan peranan dengan menggunakan hak baginda untuk meminta maklumat berhubung dengan sesuatu perkara itu. Meskipun perlembagaan seolah-olah memberi kuasa mutlak kepada kerajaan, ia sebenarnya turut memberi ruang kepada ketua negara mempengaruhi hatta merubah keputusan kerajaan sekiranya ketua negara berkenaan bijak menggunakan ruang itu. Ini boleh dilaksanakan tanpa mengganggu atau menyekat kuasa kerajaan yang bersumberkan kedaulatan rakyat.

Seorang bekas Ketua Pengarah Perkhidmatan Awam menyatakan bahawa sekiranya sesuatu pelantikan itu perlu dibuat segera, maka pekeliling akan diedarkan kepada ahli-ahli majlis tanpa menunggu mesyuarat yang akan datang.<sup>30</sup> Beberapa persoalan boleh dikemukakan di sini. Pertama, apakah kriteria "segera" atau "penting" itu? Apakah ia melibatkan peperangan atau lain-lain yang mencemaskan? Tidakkah dalam perkhidmatan wujud pemangkuan? Kedua, syarat merundingi majlis ialah keperluan undang-undang dan untuk itu ia harus dilihat dalam konteks asal mengapa kuasa atau hak sedemikian dimasukkan ke dalam perlembagaan. Perkara yang dibimbangi di sini ialah perlembagaan hanya diikuti kata-katanya sedangkan semangatnya diabaikan. Langkah mendekati ahli-ahli majlis secara individu melalui surat boleh menjadi taktik MacMichael yang mengugut raja-raja supaya menyetujui gagasan Malayan Union pada tahun 1946. Mungkin ada pihak yang membangkitkan bahawa zaman sudah berubah; sekarang sudah ada telefon bimbit, mesin faks dan e-mel. Bagaimanapun, peralatan canggih ini mungkin tidak dapat mewujudkan suasana mesyuarat dan persidangan majlis yang kadangkala boleh mencemaskan pihak-pihak yang mahu memanipulasikan peruntukan perlembagaan. Lagipun raja-raja, dengan segala tradisi dan adat istiadatnya mungkin boleh membantu menghidupkan suasana hening itu. Ini mungkin boleh memperkukuh mekanisme semak dan imbang yang amat sentral dalam hak untuk dirundingi itu. Catatan bekas pegawai kanan kerajaan itu jelas gagal memahami kehendak ini. Perkara ini tidak memeranjatkan kerana pihak



birokrasi hanya mementingkan soal cepat dan keberkesanan, tanpa memberi ruang akan perlunya kuasa eksekutif disemak dan diimbangi oleh sebuah mekanisme yang berada di luar kawalan atau kongkongan pihak eksekutif.

Ada juga pihak yang meremehkan hak untuk dirundingi ini dengan mengatakan bahawa ia tidak penting kerana badan itu bukan kuasa pemutus. Ini benar. Bagaimanapun, tanggapan ini lupa bahawa kuasa, khususnya kuasa perlembagaan, tidak beroperasi dalam sebuah utopia. Ia wujud dalam sebuah sistem politik, sama ada hak untuk dirundingi ini berkesan atau sebaliknya bergantung pada banyak faktor termasuk isu dan kaliber pihak yang diberi hak itu. Dari segi politik, ia akan menjadi bahan perbincangan umum; dan ini adalah sesuatu yang ditakuti oleh ahli-ahli politik kerana mereka tidak mahu dilihat sebagai golongan diktator. Perspektif ini tidak akan dapat difahami sekiranya kita melihat kuasa perlembagaan melalui pendekatan yang terlalu legalistik.

Hak Majlis Raja-Raja untuk melantik wakil dalam Majlis Angkatan Tentera pula mungkin boleh dilihat dari beberapa sudut. Menurut sejarah, raja-raja mempunyai peranan penting dalam menubuhkan Rejimen Askar Melayu Diraja (RAMD), yang sekarang menjadi tulang belakang Angkatan Tentera Malaysia. Penubuhan RAMD pada tahun 1933 adalah hasil desakan Sultan Alang Iskandar Shah, Sultan Perak, Tuanku Muhamad ibni Yamtuan Antah, Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan, Raja Chulan, anggota kerabat diraja Perak dan Dato' Abdullah Dahan, Undang Luak Rembau.<sup>31</sup> Kedua, berkait dengan kedudukan Yang di-Pertuan Agong sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Tentera,<sup>32</sup> dan juga kedudukan raja-raja sebagai Kolonel Kehormat dalam regimen serta kor Angkatan Tentera Malaysia. Ketiga, meskipun angkatan tentera adalah sebahagian daripada perkhidmatan awam persekutuan, agensi ini mempunyai potensi, khususnya dalam keadaan perang dan seumpamanya, untuk mengatasi perlembagaan yang menyebabkannya perlu diletakkan di bawah sebuah institusi yang kesahannya tidak terbatas kepada perlembagaan semata-mata.

### Majlis Raja-Raja dan Kerajaan<sup>33</sup>

Meskipun perlembagaan tidak menyebut secara jelas bahawa perlembagaan mahu menyediakan kesempatan untuk Majlis Raja-Raja bertemu dengan pihak kerajaan pusat secara formal dan rasmi, di samping menyediakan platform untuk semua negeri bertemu dengan pusat. Inilah implikasi mesyuarat, khususnya dalam hubungan fungsi dan hak majlis. Tidak secara langsung, perbincangan pelbagai hala akan dapat diadakan. Inilah satu-satunya forum rasmi yang disediakan oleh perlembagaan bagi menghimpunkan Yang di-Pertuan Agong, ketua-ketua negeri, Perdana Menteri dan ketua-ketua kerajaan negeri. Walaupun telah wujud Majlis Menteri-Menteri Besar dan Ketua-Ketua Menteri, perkumpulan ini sebenarnya tidak mempunyai status apa-apa di sisi perlembagaan.

Perlembagaan menetapkan bahawa dalam membincangkan hal-hal dasar negara, ahli-ahli Majlis Raja-Raja dikehendaki menerima nasihat kerajaan. Mungkin ini bermaksud pengambilan keputusan kerana adalah tidak munasabah jika itu bermakna bahawa ahli-ahli majlis perlu mendengar nasihat sebelum mengemukakan soalan atau cadangan. Lagi pun tafsiran sedemikian akan menyebabkan maksud asal mengapa ketua-ketua negeri dihimpunkan terbantut. Tidaklah perlu dibahaskan betapa tafsiran seperti itu akan menyebabkan perbincangan pelbagai hala tidak dapat diadakan.

Walau apa pun, perlembagaan menghendaki ahli Majlis Raja-Raja diiringi penasihat yang terdiri daripada ketua kerajaan atau mereka yang menganggotai kerajaannya. Ini selaras dengan konsep raja berperlembagaan dan kerajaan yang memerintah sebagai pemegang mandat yang bertanggungjawab kepada para pengundi. Sebahagian daripada keputusan majlis mungkin terpaksa dilaksanakan oleh kerajaan. Peraturan Majlis Raja-Raja memperuntukkan bahawa para Menteri Besar dan Ketua Menteri adalah penasihat tetap bagi raja-raja dan Yang Dipertua Negeri. Sekiranya majlis membincangkan hal-hal berhubung dengan institusi beraja termasuk pemilihan Yang di-Pertuan Agong, penasihat ini tidak perlu hadir. Peraturan Majlis Raja-Raja menyatakan bahawa sekiranya penasihat itu tidak dapat hadir, ahli-ahli tersebut akan melantik

seorang ahli kerajaan yakni Ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan atau Kabinet Negeri di Sabah dan Sarawak. Nama penasihat ganti ini perlu dimaklumkan kepada Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja.

Dari satu sudut kelihatan bahawa hak melantik penasihat ini sesuatu yang bersifat budi bicara atau prerogatif milik ketua-ketua negeri. Bagaimanapun, ini tidak begitu munasabah apabila kita mengingat tujuan mengapa kehadiran penasihat ini perlu. Ertinya tidaklah betul jika ketua-ketua negeri dengan sengaja tidak mahu Menteri Besar atau Ketua Menteri mengiringi mereka ke mesyuarat Majlis Raja-Raja. Dari segi perlembagaan, ketua kerajaan dan kerajaan adalah entiti yang sama. Sebab itu apabila Al-Sultan Kelantan enggan diiringi oleh Menteri Besar Kelantan pada tahun 1996 sebaliknya baginda diiringi oleh seorang bekas Ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan yang telah pun dipecat oleh Menteri Besar menyebabkan Al-Sultan Kelantan tidak dibenarkan memasuki mesyuarat.<sup>34</sup> Pihak Sekretariat majlis membuat tindakan yang betul dalam berbuat demikian. Meskipun pelantikan seorang yang tidak menganggotai kerajaan tidak disebut oleh perlembagaan, ia jelas menyalahi maksud asal mengapa ahli Majlis Raja-Raja perlu disertai oleh penasihat. Selaras dengan kedudukan ketua-ketua negeri di sisi perlembagaan adalah tidak betul jika mereka memilih sendiri siapa yang patut mengiringi mereka ke mesyuarat majlis. Selain maksud asal menyediakan penasihat itu tindakan sedemikian akan menyebabkan ketua-ketua negeri menjadi kontroversial; sesuatu yang tidak selaras dengan kedudukan dan peranan mereka sebagai simbol dan manifestasi perpaduan negeri yang perlu mengatasi politik kepartian.

### Fungsi-fungsi Majlis Raja-Raja: Nota tentang Amalan

Maksud nota tentang amalan di sini ialah beberapa catatan yang dikutip daripada sumber-sumber tertentu; daripada yang bertulis dan juga perbualan dengan mereka yang mempunyai hubungan rapat dengan perjalanan Majlis Raja-Raja. Diharap agar catatan-catatan ini dapat memberi bayangan kepada kita setakat mana majlis telah menjalankan fungsi dan kuasanya dengan berkesan.

Memoir pegawai-pegawai kanan kerajaan ada mencatatkan bahawa ahli-ahli majlis ada mengajukan soalan dalam taklimat mengenai perjawatan dan seumpamanya dalam perkhidmatan awam. Begitu juga dengan isu-isu berhubung dengan pertahanan dan keselamatan dalam negeri. Taklimat itu tidak dikehendaki oleh perlembagaan tetapi nampaknya telah menjadi agenda yang konsisten dalam mesyuarat majlis. Sesetengah daripada taklimat itu mungkin sesuatu yang rutin dan formal. Bagaimanapun, mungkin ada ketikanya taklimat itu tidak bersifat demikian.<sup>35</sup> Selain itu, mengingat bahawa Ketua Setiausaha Negara, Ketua Pengarah Perkhidmatan Awam, Panglima Angkatan Tentera dan Ketua Polis Negara adalah pegawai-pegawai persekutuan, maka kesempatan sedemikian ada kesannya dalam hubungan antara pusat dan negeri.

Meskipun Majlis Raja-Raja hanya diberi hak untuk dirundingi dalam soal pelantikan hakim, ada beberapa catatan yang menunjukkan bahawa majlis berupaya mempengaruhi dan merubah keputusan kerajaan. Seorang ahli akademik mencatatkan bahawa apabila kerajaan membawa soal pelantikan wanita sebagai hakim, ada ahli yang menimbulkan persoalan kerana pelantikan wanita sebagai hakim dilihat sebagai tidak bersesuaian dengan kehendak Islam. Tidaklah diketahui sekuat mana majlis mengemukakan persoalan itu. Selepas itu, ada wanita yang dilantik menjadi hakim di mahkamah sivil.

Majlis Raja-Raja memperlihatkan inisiatif yang kreatif ketika kerajaan persekutuan terlibat dengan krisis dengan badan kehakiman akibat penggantungan dan kemudian pemecatan Ketua Hakim Negara, Tun Mohd. Salleh Abas pada tahun 1988. Majlis dikatakan melahirkan rasa prihatin dengan krisis yang menggoncang integriti dan kebebasan kehakiman itu.<sup>36</sup> Majlis dikatakan mencadangkan masalah itu diselesaikan dan bekas ketua badan kehakiman itu diperkenankan menghadap Yang di-Pertuan Agong. Cadangan itu bagaimanapun tidak berlaku dan Mohd. Salleh akhirnya dipecat juga daripada jawatannya. Walau apa pun yang berlaku, majlis telah mengambil inisiatif untuk meredakan keadaan; sesuatu yang dilakukan tanpa rujukan kepada mana-mana peruntukan khusus. Masalah tidak berlakunya cadangan yang diusulkan

oleh majlis itu lebih bertumpu kepada Yang di-Pertuan Agong yang terlibat secara langsung dalam krisis berkenaan.

### Kesimpulan

Sekali imbas kelihatannya ada antara fungsi dan kuasa yang dimiliki oleh Majlis Raja-Raja seperti yang dikandung oleh peruntukan perlembagaan bertentangan dengan konsep kedaulatan rakyat. Bagaimanapun, kedudukan dan kuasa itu jelas memperihalkan idea dan landasan peranan Majlis Raja-Raja yang dengan itu boleh dipertahankan di sisi demokrasi. Kandungan terperinci peruntukan-peruntukan itu juga menekankan keharusan dan kemampuan majlis untuk berubah mengikut kehendak dan suasana. Secara keseluruhannya, fungsi dan kuasa institusi seperti majlis perlu diteliti dalam konteks sejarah dan kehendak masyarakat setempat.

Sebahagian daripada peruntukan yang berkenaan bukan sahaja tidak jelas tetapi juga tidak begitu munasabah. Dengan demikian perlulah dicari tafsiran atau kefahaman yang lebih munasabah. Sesuai dengan idea awal peruntukan-peruntukan berkenaan kefahaman itu tidaklah terlalu sukar untuk dicapai kerana sebelum ini telah pun dibincangkan segala teori dan sejarah yang melatari peruntukan-peruntukan itu. Inilah satu contoh perlembagaan harus ditafsir dan difahami dalam konteksnya; bukan hanya ditafsir secara harfiah semata-mata. Kesimpulan yang tidak munasabah itu juga membangkitkan perlunya penulisan tentang perlembagaan mengambil kira disiplin-disiplin lain untuk memastikan bahawa tafsiran perlembagaan yang disimpulkan adalah rasional dalam maksud ia tidak bertentangan dengan semangat demokrasi dan perlembagaan.

Setelah merdeka, jelas kelihatan ada keperluan untuk institusi beraja berubah. Meskipun ini tidak dirancang, Majlis Raja-Raja jelas terpaksa mengambil peranan untuk memastikan bahawa institusi beraja, yakni Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja, berada pada landasan yang selaras dengan kedudukan mereka dalam demokrasi umumnya dan perlembagaan khususnya. Yang menarik untuk diperhatikan di sini ialah proses perkembangan dan penyesuaian itu terus berjalan selepas merdeka.

Bagaimanapun ini tidaklah menghairankan kerana perlembagaan adalah sebuah dokumen yang hidup dan berhubung dengan perjalanan dan permasalahan semasa. Dalam pada itu ciri-ciri sedemikian juga kedapatan pada institusi-institusi perlembagaan yang lain.

Pada tahap ini mungkin sudah boleh dihujah bahawa institusi ini mempunyai potensi untuk terus hidup dan berkembang. Penyesuaian dan perubahan yang mampu dilakukan ini jelas menolak tanggapan yang mendakwa bahawa institusi tradisi hanya menunggu masa untuk terhapus dan tidak relevan. Dakwaan-dakwaan itu jelas gagal mengambil kira keadaan yang telah berlaku selama ini dan dengan demikian meramalkan sesuatu yang mempunyai potensi untuk meleset pada masa akan datang.

Tetapi walau apa pun, masa depan dan keberkesanan majlis dalam melaksanakan peranan dan fungsi-fungsinya bergantung pada komitmen dan kemampuan ahli-ahlinya. Pada suatu ketika, satu kritikan yang dikemukakan ialah betapa ahli-ahli majlis tidak mengambil perhatian serius tentang hal-hal yang dibincangkan dalam mesyuarat-mesyuaratnya. Oleh sebab perkara tersebut ditimbulkan oleh seorang bekas Perdana Menteri, teguran itu mempunyai alasan. Bagaimanapun, ia tidak kelihatan menjadi gejala yang teruk. Pada masa yang sama, ada pula yang memberi tahu ada di kalangan ahli yang begitu berminat dan serius tentang peranan majlis. Bahkan ketidakhadiran sebahagian daripada raja-raja mungkin boleh dilihat sebagai sebahagian daripada cara untuk mendedahkan bakal-bakal raja dengan masalah dan rutin pentadbiran negara dan negeri.

### Nota Hujung

- 1 Untuk gambaran lebih jelas lihat Abdul Aziz Bari, 2001. *Perlembagaan Malaysia: Asas-Asas dan Masalah*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- 2 Lihat Perlembagaan Persekutuan, Bahagian 4, Bab 2, Perkara 38.
- 3 Lihat Perlembagaan Persekutuan, Jadual Ketiga, Jadual Keempat dan Jadual Kelima.
- 4 Terdiri daripada Peaturan Majlis Raja-Raja 1988 (Peraturan Penasihat kepada

- Duli Yang Maha Mulia/Tuan Yang Terutama di Mesyuarat Majlis Raja-Raja dan Peraturan (Pemilihan Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong) yang diluluskan oleh Majlis Raja-Raja dalam mesyuaratnya yang ke-143 pada 17 Mac 1988.
- 5 Gelaran 'gabenor' ditukar kepada Yang Dipertua Negeri pada tahun 1976.
  - 6 Lihat Perlembagaan Persekutuan, Jadual Kelima, seksyen 1 dan 2.
  - 7 Lihat Perlembagaan Persekutuan, Perkara 34 (1).
  - 8 Perlembagaan Persekutuan, Jadual Kelima, seksyen 7.
  - 9 Perlembagaan Persekutuan, Jadual Ketiga, seksyen 5 dan 8.
  - 10 Perlembagaan Persekutuan, Jadual Ketiga, seksyen 1(2).
  - 11 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 38(3).
  - 12 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 40(2)(C).
  - 13 Kes *Phang Chin Hock lwn Pendakwa Raya* (No. 2) [1980] 1 MLJ 213 yang diputuskan oleh Mahkamah Persekutuan, penghakiman oleh Raja Azlan Shah HMP membuat komen itu pada hlm. 213 (G&H) dan 214 (A, B, C & D).
  - 14 Lihat Laporan Suruhanjaya Reid, para 177, hlm. 26. Lihat juga Abdul Aziz Bari, *The Development and Role of Constitutional Monarchy in Malaysia*. Tesis Ph.D. yang tidak diterbitkan, Universiti Birmingham, hlm. 124-125.
  - 15 Lihat, para 193.
  - 16 Perlembagaan Persekutuan, Jadual Kelapan, seksyen 19A.
  - 17 Untuk perbincangan lanjut tentang fenomena ini, lihat Abdul Aziz Bari, 1996. "Ketua Negara, Ketua Negeri dan Majlis Raja-Raja", dlm. Ahmad Ibrahim *et al.*, *Perkembangan Undang-undang Perlembagaan Persekutuan*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
  - 18 Untuk perbincangan lanjut lihat Nwabueze, 1973. *Constitutionalism in Emergent States*.
  - 19 Abdul Aziz Zakaria, 1989. *British, Japanese and Independent Malaysia - A Memoir*, hlm. 90.
  - 20 Perlembagaan Persekutuan, Jadual Ketiga, seksyen 3.
  - 21 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 38(5).
  - 22 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 38(4).
  - 23 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 159(5).
  - 24 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 2.
  - 25 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 105(1).
  - 26 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 114(1).
  - 27 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 122B(1).
  - 28 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 141A(2)
  - 29 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 137(3) ©.
  - 30 Abdul Aziz Zakaria, 1992. *Jenena Pentadbiran Kerajaan di Malaysia - Suatu*

*Pengenalan*. Edisi kedua. hlm. 12.

- 31 Mejar Jeneral Dato' Nordin Yusof dan Abdul Razak Abdullah Baginda, 1994. *Honour & Sacrifice – The Malaysian Armed Forces*, hlm. 2–4.
- 32 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 41.
- 33 Untuk gambaran lebih jelas tentang kerajaan khususnya Kabinet dan pentadbiran negara, lihat Abdul Aziz Bari, 2002. *Cabinet Government in Malaysia – the Law and Practice*. Kuala Lumpur: The Other Press.
- 34 Lihat Abdul Aziz Bari, 1996. "Conference of Rulers entangled in Controversy", dlm. *Sunday Sun*, 8 Disember 1996, hlm. 16. Lihat juga Abdul Aziz Bari, "Council of MBs and CMs without Constitutional Status", dlm. *Sunday Sun*, 14 Jun 1998, hlm. 18.
- 35 Lihat catatan dan memoir bekas pegawai-pegawai kanan kerajaan seperti Mahmood bin Taib, 1995. *Imbasan KPPA*, hlm. 71–73. Abdullah Ayub, 1978. *Cara Pemerintahan Tanah Melayu 1957–1963*. Edisi kedua, hlm. 66–67; dan Wan Mansor Wan Abdullah, 2000. *Yang Menurut Perintah*.
- 36 Lee H.P., 1995. *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, hlm. 74–75.



## IV

# Majlis Raja-Raja dan Hubungannya dengan Yang di-Pertuan Agong dan Institusi Beraja



### Pengenalan

**H**UBUNGAN antara Majlis Raja-Raja dengan Yang di-Pertuan Agong serta institusi beraja boleh dilihat dari beberapa sudut. Dalam konteks Yang di-Pertuan Agong, hubungan itu wujud dalam bentuk kuasa majlis untuk memilih dan memecat baginda. Kuasa ini mempunyai potensi untuk mendatangkan kesan yang bukan kecil terhadap cara Yang di-Pertuan Agong melaksanakan kuasa-kuasa jawatan tersebut. Hubungan itu juga, secara tidak langsung, boleh mendatangkan kesan terhadap keseluruhan kerangka perlembagaan. Dari sudut kuasa pelantikan, kedudukan Majlis Raja-Raja lebih kurang sama dengan

hubungan antara majlis-majlis melantik raja dengan raja-raja di peringkat negeri. Yang berbeza dengan majlis-majlis peringkat negeri ialah Majlis Raja-Raja mempunyai kuasa yang lebih mutlak kerana Yang di-Pertuan Agong, tidak seperti raja-raja tidak boleh menundukkan Majlis Raja-Raja.

Majlis Raja-Raja juga mempunyai hubungan dengan kesultanan Melayu bukan sahaja kerana raja-raja menjadi anggota majlis berkenaan tetapi juga kerana majlis, dalam keadaan tertentu, diberi tanggungjawab mengambil alih kuasa pengampunan di peringkat negeri. Selain itu, majlis juga boleh, secara tidak langsung, dalam keadaan tertentu, mengambil alih kuasa agama daripada raja-raja Melayu. Seperti yang telah disebut sebelum ini, Majlis Raja-Raja juga berada dalam kedudukan menjadi jurubicara bagi institusi beraja dan pihak yang mempertahankan kepentingan dan kehormatan institusi berkenaan. Peranan ini mempunyai ruang dalam perlembagaan. Yang menarik ialah hubungan ini, secara tidak langsung, mempunyai potensi untuk beroperasi sebagai sebahagian daripada jentera semak dan imbang dalam perlembagaan; terutama hubungan majlis dengan Yang di-Pertuan Agong. Hubungan ini penting kerana Yang di-Pertuan Agong diberi tugas untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang agak banyak dan sesetengahnya agak kritikal. Jika ini dilihat dari perspektif demokrasi, menuntut kesemuanya Yang di-Pertuan Agong mengambil sikap yang bebas. Bagaimanapun, itu semua memerlukan kefahaman, komitmen terhadap demokrasi dan keberanian. Majlis Raja-Raja boleh membantu baginda dalam soal-soal ini. Kedudukan majlis di sini boleh diibaratkan sebagai insurans yang disediakan oleh sistem beraja untuk sistem perlembagaan kita.

Majlis Raja-Raja sering dilihat sebagai sebahagian daripada komponen yang membentuk institusi beraja di Malaysia. Bagaimanapun, majlis adalah raja-raja dalam kapasiti kolektif. Sebab itu kita boleh merumuskan bahawa ketiga-tiga komponen atau elemen sistem beraja itu – Yang di-Pertuan Agong, raja-raja dan Majlis Raja-Raja – pada hakikatnya adalah satu entiti; yakni sistem monarki Malaysia. Yang membezakan mereka ialah kelainan dari segi fungsi dan kuasa yang mereka jalankan.

Bab ini bukanlah sekadar melihat hubungan dalam bentuk pertalian formal semata-mata, tetapi yang lebih penting ialah kesan hubungan tersebut dalam memperkukuhkan jentera semak dan imbang yang sangat penting dalam demokrasi berperlembagaan umumnya dan perlembagaan kita khususnya.

### Proses Pemilihan Yang di-Pertuan Agong

Kuasa memilih Yang di-Pertuan Agong diserahkan kepada Majlis Raja-Raja. Inilah yang dikehendaki oleh raja-raja dalam memorandum yang mereka serahkan kepada Suruhanjaya Reid pada tahun 1957. Segala formula dan peraturan pemilihan adalah seperti yang terkandung dalam memorandum tersebut. Meskipun tidak disebut bahawa Majlis Raja-Raja mempunyai kuasa mutlak dalam pemilihan berkenaan, kuasa-kuasa yang diberikan kepadanya seakan-akan menekankan sifat itu. Mahkamah sendiri, pada tahun 1987,<sup>1</sup> seolah-olah menekankan sifat itu apabila mahkamah enggan melakukan semakan terhadap keputusan Majlis Raja-Raja melantik Yang di-Pertuan Agong yang kelapan. Mahkamah memutuskan bahawa itulah semangat yang dikehendaki oleh perlembagaan. Selain keputusan lantikan, apakah seseorang raja itu layak menjadi Yang di-Pertuan Agong juga, menurut keputusan mahkamah, adalah hak majlis yang tidak boleh disemak oleh mahkamah. Keputusan ini selaras dengan satu keputusan lain yang dibuat berhubung dengan pertikaian tentang pelantikan ketua adat di Negeri Sembilan pada tahun 1981.<sup>2</sup>

Walau apa pun sifat kuasa Majlis Raja-Raja dalam soal pemilihan<sup>3</sup> ini, ungkapan yang digunakan oleh perlembagaan, yakni versi bahasa Inggeris, kadangkala menimbulkan perbahasan kecil. Ini kerana versi tersebut menggunakan ungkapan *electing* yang bermaksud memilih dan *election* yang bermaksud "pemilihan" sedangkan yang ada dalam peruntukan berkenaan tidak membolehkan kempen, penamaan atau sokongan untuk calon bagi jawatan Yang di-Pertuan Agong. Sebaliknya yang ditetapkan ialah, seperti yang akan dilihat selepas ini, majlis dikehendaki menawarkan jawatan itu kepada raja yang paling kanan.

Tetapi majlis juga diberi kuasa untuk mengisytiharkan raja tersebut (yang patut ditawarkan jawatan kerana kedudukan kekananan baginda) tidak layak atas apa sebab sekalipun. Dengan demikian, pemilihan itu sebenarnya bukanlah proses yang bersifat demokratik apalagi mengingat bahawa hanya sembilan orang raja yang boleh mengambil bahagian. Itu pun mengikut susunan dan peraturan tertentu. Dengan kata lain, Yang Dipertua Negeri tidak boleh mengambil bahagian dalam proses pemilihan Yang di-Pertuan Agong, dan peranan Majlis Raja-Raja dalam konteks pemilihan Yang di-Pertuan Agong ini sebenarnya merujuk sembilan orang raja itu sahaja.

Pelbagai komen telah dibuat tentang proses pemilihan Yang di-Pertuan Agong. Ada yang menyatakan bahawa sistem itu dipinjam daripada Negeri Sembilan. Ini tidak salah. Tetapi berbeza dengan Undang Luak yang empat itu, raja-raja sebenarnya memilih sesama mereka, sedangkan para Undang Luak itu memilih salah seorang daripada kerabat diraja yang layak dijadikan raja: Undang Luak itu sendiri tidak boleh turut serta. Ada juga yang melihat persamaan antara pemilihan Yang di-Pertuan Agong dengan pemilihan Naib Canselor di Cambridge dan Oxford. Selain itu, ada yang membandingkan pemilihan Yang di-Pertuan Agong dengan pemilihan Pope, ketua mazhab Katolik. Cuma yang berbeza ialah Yang di-Pertuan Agong, tidak seperti Pope, hanya bersemayam selama lima tahun sahaja. Dalam pada itu, ada yang melihat lebih jauh ke belakang; yakni pemilihan Maharaja Rom yang suci pada abad ke-15 dan ke-16 yang sering menimbulkan perbalahan antara keluarga diraja Bourbon dari Perancis dengan keluarga diraja Hapsburg dari Jerman. Kita tidak pasti apakah prosedur pemilihan Yang di-Pertuan Agong mendapat inspirasi daripada contoh-contoh tersebut. Tetapi kita juga boleh mengatakan bahawa persamaan dengan mana-mana sistem mungkin berlaku secara kebetulan.

Sebelum kita meneliti amalan dan implikasi prinsip pemilihan yang ditetapkan oleh perlembagaan, terlebih dahulu eloklah diperturunkan ketetapan perlembagaan supaya kita jelas yang mana disebut oleh perlembagaan dan yang mana merupakan amalan atau implikasi daripada

peruntukan berkenaan. Perlembagaan Persekutuan menetapkan bahawa seseorang raja itu layak dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong, kecuali (i) baginda belum dewasa, atau (ii) baginda telah memberitahu Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja bahawa baginda tidak berhasrat untuk dipilih, atau (iii) Majlis Raja-Raja telah mengambil ketetapan bahawa baginda tidak sesuai untuk menjalankan tugas-tugas Yang di-Pertuan Agong disebabkan kelemahan akal atau tubuhnya atau kerana sebab-sebab lain. Dalam mengambil ketetapan ini, perlembagaan mensyaratkan bahawa lima orang raja telah menyokong ketetapan itu; satu keputusan majoriti. Kita boleh menyatakan bahawa syarat-syarat itu lebih merupakan kelayakan negatif; yakni hal-hal yang menyebabkan seseorang raja itu menjadi tidak layak untuk dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong. Dengan kata lain, perlembagaan tidak menyebut ciri-ciri atau syarat-syarat yang melayakkan seseorang menjadi Yang di-Pertuan Agong. Dengan itu, apakah ini bermakna syarat-syarat atau kebiasaan yang diamalkan di peringkat negeri boleh diterima pakai (tertakluk kepada kelayakan negatif tadi)? Walau apa pun jawapannya, raja-raja hanya boleh dicalonkan menjadi Yang di-Pertuan Agong atas kedudukannya sebagai raja di negeri baginda.

Perlembagaan memperuntukkan bahawa Majlis Raja-Raja hendaklah menawarkan jawatan Yang di-Pertuan Agong kepada raja yang layak dipilih. Raja ini, menurut perlembagaan, ialah raja yang negerinya berada pada tempat pertama dalam senarai pemilihan. Sekiranya raja berkenaan tidak mahu menerimanya, maka majlis hendaklah menawarkan jawatan itu kepada raja yang negerinya berada dalam tempat yang berikutnya. Proses ini hanya berhenti setelah raja yang ditawarkan jawatan itu menerimanya.

Bagaimanakah senarai pemilihan itu dibuat? Ada dua perkara penting di sini. Pertama, perlembagaan menyatakan bahawa bagi pemilihan yang pertama senarai itu disusun mengikut kekananan raja-raja pada tahun 1957. Kekananan ini diukur berdasarkan senarai keutamaan atau protokol di kalangan raja sebagaimana yang diiktiraf oleh mereka. Kelihatannya inilah yang disebut oleh perlembagaan sekarang yang

menetapkan selepas Yang di-Pertuan Agong dan permaisuri baginda, raja-raja mengambil keutamaan sesama mereka menurut tarikh mereka diangkat menjadi raja di negeri masing-masing. Senarai inilah yang menentukan susunan keberangkatan tiba dan balik raja-raja dari sesuatu mesyuarat Majlis Raja-Raja. Satu lagi perkara yang penting dalam soal senarai pemilihan ialah bahawa bagi pemilihan yang kedua dan seterusnya selepas pemilihan pada tahun 1957 itu, senarai yang digunakan ialah senarai yang disusun selepas itu. Ada beberapa perkara yang disebut dalam perlembagaan berhubung soal penyusunan senarai itu; yakni (i) negeri yang mendahului negeri yang rajanya telah dilantik menjadi Yang di-Pertuan Agong hendaklah dipindahkan ke bawah senarai, sementara negeri yang rajanya telah dipilih ditinggalkan, (ii) jika ada perubahan raja di sesebuah negeri, maka negeri itu hendaklah dipindahkan ke hujung senarai, (iii) apabila tiada lagi raja dalam senarai atau tiada raja yang layak dilantik, maka senarai itu hendaklah disusun dengan memasukkan kesemua sembilan negeri bermula dengan negeri yang rajanya menjadi Yang di-Pertuan Agong yang lebih awal, (iv) selepas setiap pemilihan, senarai itu hendaklah diubah dengan memindahkan negeri di atas negeri yang rajanya dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong ke bawah senarai dan negeri yang rajanya dipilih itu di bawah sekali.

Beberapa ciri yang kelihatan dalam prinsip penyenaian yang pada hakikatnya merupakan prinsip yang menentukan pelantikan Yang di-Pertuan Agong ialah (i) soal kekananan hanya penting dalam senarai pertama pada tahun 1957, (ii) yang lebih diutamakan ialah negeri dan bukan raja; suatu pertimbangan yang kelihatannya diberi penekanan supaya semua negeri mempunyai peluang meletakkan rajanya menjadi Yang di-Pertuan Agong; yakni Kepala Negara Utama Persekutuan Malaysia. Meskipun demikian, perlulah diingat bahawa semuanya tertakluk pada kuasa mutlak Majlis Raja-Raja mengisytiharkan raja yang berhak menjadi Yang di-Pertuan Agong tidak layak atas sebab-sebab tertentu. Jika ini berlaku, maka pertimbangan negeri itu akan dikesampingkan juga. Dengan wujudnya kuasa mutlak majlis itu juga adalah tidak mustahil jika seseorang raja itu menjadi Yang di-Pertuan

Agong untuk dua penggal berturut-turut.

Pemilihan Yang di-Pertuan Agong dijalankan secara undi sulit. Bagaimanapun, senarai raja yang dipilih mungkin boleh memberi bayangan kepada kita apa yang berlaku. Dari segi kekananan raja-raja, ciri yang digunakan dalam merangka senarai negeri pada tahun 1957, susunannya adalah seperti yang berikut: Johor, Pahang, Negeri Sembilan, Selangor, Kedah, Perlis, Kelantan, Terengganu dan Perak. Bagaimana-pun, keputusan pemilihan menunjukkan bahawa Yang di-Pertuan Agong pertama ialah Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan, Tuanku Abdul Rahman, manakala Timbalan Yang di-Pertuan Agong ialah Sultan Hisamuddin Alam Shah dari Selangor. Tuanku Abdul Rahman, bagaimanapun, tidak sempat menghabiskan tempoh lima tahun apabila baginda mangkat pada tahun 1960. Manakala Yang di-Pertuan Agong kedua, Sultan Hisamuddin, hanya memegang jawatan itu selama beberapa bulan. Raja Perlis, Tuanku Syed Putra Jamalullail, ialah raja pertama yang bersemayam selama lima tahun dari tahun 1960 hingga tahun 1965.

Pemilihan jawatan Yang di-Pertuan Agong juga dilakukan oleh Majlis Raja-Raja apabila berlaku kekosongan jawatan tersebut. Ini kerana jawatan Yang di-Pertuan Agong boleh kosong atas beberapa sebab; termasuk apabila pemegangnya mangkat atau apabila pemegang jawatan itu dipecat oleh majlis. Ini bermakna bahawa jawatan Yang di-Pertuan Agong tidak hanya kosong tiap-tiap lima tahun.

### **Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja dalam Proses Pemilihan**

Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja memainkan peranan yang penting bagi memastikan proses pemilihan Yang di-Pertuan Agong berjalan lancar dan mengikut kehendak perlembagaan. Meskipun penyimpan mohor mungkin hanya dilihat sebagai fasilitator atau pemudah cara yang tugasnya semata-mata menjalankan kerja yang telah ditetapkan oleh perlembagaan, itu semua memerlukan pengalaman dan pengetahuan yang berkaitan. Ini kelihatan dalam kenyataan bahawa kebanyakan pemegang jawatan itu hanya bersara atas sebab-sebab keuzuran dan

seumpamanya. Tidak ada pemegang jawatan itu yang bertukar ke jabatan-jabatan lain. Ia juga ditekankan oleh kedudukan pemegang jawatan tersebut yang bergantung atas perkenan Majlis Raja-Raja.

Peraturan Majlis Raja-Raja menyatakan bahawa adalah menjadi tugas Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja untuk memaklumkan kepada semua raja, melalui surat atau telegram, tentang tarikh pemilihan serta pengesahan daripada tiap-tiap orang raja sama ada mereka bersedia untuk menjadi Yang di-Pertuan Agong. Setelah itu, Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja dikehendaki menyediakan senarai raja, mengikut susunan kekananan mereka, yang telah menyatakan persetujuan untuk dilantik menjadi Yang di-Pertuan Agong. Selain senarai, Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja juga bertanggungjawab menyediakan kertas undi yang mengandungi nama raja-raja yang layak dan bersedia untuk dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong. Peraturan berkenaan menetapkan bahawa sekiranya seorang raja tidak dapat hadir dalam proses pemilihan itu, baginda hendaklah memberitahu secara bertulis wakil baginda iaitu salah seorang daripada raja-raja yang lapan, yang akan mengundi bagi pihak baginda yang berhalangan itu.

Dalam mesyuarat pemilihan, Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja dikehendaki memaklumkan kepada raja-raja tentang, (i) raja-raja yang layak dipilih tetapi tidak menyatakan bahawa baginda tidak sanggup memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong, (ii) nama raja yang melantik wakil untuk mengundi bagi pihak baginda, dan (iii) mengedarkan kertas undi berkenaan. Setelah pengundian selesai dijalankan, Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja dikehendaki memaklumkan keputusan kepada mesyuarat dan meminta raja yang dipilih untuk mengesahkan sekiranya baginda bersedia memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong. Sekiranya baginda sanggup, maka Majlis Raja-Raja akan membuat pengesahan dan pemilihan Timbalan Yang di-Pertuan Agong pula akan dijalankan melalui proses dan prosedur yang sama. Perlembagaan juga memberi tanggungjawab kepada Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja untuk memaklumkan pelantikan ini kepada Dewan Negara dan Dewan Rakyat.

Perlu dicatatkan bahawa Peraturan Majlis Raja-Raja menetapkan



bahawa jumlah undi yang didapati oleh raja-raja yang berkenaan hendaklah dirahsiakan dan kertas-kertas undi yang digunakan dalam pemilihan itu hendaklah dimusnahkan di hadapan raja-raja itu sama ada dengan cara dibakar ataupun menggunakan mesin pemotong kertas. Bagaimanapun, setakat ini kertas-kertas undi lazimnya dimusnahkan dengan cara dibakar.

### Pemilihan – Antara Peraturan dengan Amalan

Setakat ini tidak ada penyimpangan yang ketara dan menjolok dalam prosedur pemilihan Yang di-Pertuan Agong. Bagaimanapun, ini tidak dapat dipastikan seratus peratus kerana tidak ada rekod yang disimpan berhubung dengan pemilihan tersebut. Tetapi kadangkala ada tulisan,<sup>4</sup> malah cerita-cerita mulut tentang pemilihan tersebut. Ini tidak memeranjatkan kerana raja-raja adalah manusia biasa dan pemilihan tersebut adalah pemilihan orang nombor satu negara.

Seperti yang dapat kita lihat dalam senarai pemilihan, ada ketikanya raja yang sepatutnya dipilih tidak menjadi Yang di-Pertuan Agong. Pada tahun 1957, raja-raja yang paling kanan ialah Sultan Johor dan diikuti Sultan Pahang. Bagaimanapun yang dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong yang pertama ialah Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan yang kemudiannya diberi penghormatan untuk menghiasi wang kertas negara. Kita tidak mungkin mengetahui sebab-sebab mengapa kedua-dua orang raja itu tidak dipilih. Ini kerana pemilihan itu tidak direkodkan. Seperti yang ditetapkan oleh perlembagaan, kertas-kertas undi mesti dimusnahkan di hadapan raja-raja selepas pemilihan tamat. Setakat ini pemilihan ini menjadi suatu proses yang menarik; yang ditunggu oleh seluruh negara. Seorang ketua hakim, yang kemudiannya menjadi sultan sebuah negeri, mencatatkan bahawa rakyat negeri yang rajanya dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong berasa senang hati walaupun tidak berasa bangga. Ini kelihatan dengan kesediaan seorang raja, yang meskipun pada mulanya melahirkan rasa tidak begitu bersedia untuk bersemayam satu penggal penuh, untuk mengambil penggal penuh kerana diperingatkan tentang perasaan rakyat negeri baginda. Dari satu sudut,

institusi Yang di-Pertuan Agong ini menjadi institusi tradisi yang mempunyai imej yang agak demokratik dengan adanya ciri-ciri pusingan itu.

Minat orang ramai terhadap pemilihan Yang di-Pertuan Agong boleh mendatangkan kesan yang positif. Selain menunjukkan kesan positif jawatan itu sebagai simbol atau lambang autoriti awam dan perpaduan, minat itu juga boleh, secara tidak langsung, memaksakan akauntabiliti terhadap Yang di-Pertuan Agong. Siapa pun, sekiranya terdedah kepada perhatian dan penelitian orang ramai, akan sedar tentang kesan fungsi dan kuasa yang dijalankan. Minat itu juga akan menyebabkan Majlis Raja-Raja lebih serius dan sedar dalam mengawal Yang di-Pertuan Agong; sesuatu yang jelas boleh dikuatkuasakan melalui kuasa memilih dan memecat baginda. Dari satu sudut, kewujudan Majlis Raja-Raja semacam menyediakan mekanisme semak dan imbang terhadap Yang di-Pertuan Agong. Ini menyebabkan sistem beraja di Malaysia unik dan tersendiri. Raja-raja lain di dunia tidak tertakluk kepada sebuah badan seumpama majlis; menyebabkan kedudukan raja-raja di negara lain sering dipersoalkan kerana tidak wujud mekanisme yang jelas untuk memecat mereka. Dalam demokrasi moden, kuasa memecat ini penting kerana ia merupakan hukuman kepada penjawat awam yang gagal menjalankan peranan dan tugasnya. Sebab itu meskipun ada orang yang mengejek Malaysia kerana sepertiga daripada raja-raja yang masih kekal di dunia berada di Malaysia, apa yang lebih perlu ditekankan ialah agar raja-raja tidak melakukan kezaliman dan pembaziran.

### Majlis Raja-Raja dan Yang di-Pertuan Agong<sup>5</sup>

Seperti yang disebutkan di awal bab, hubungan Majlis Raja-Raja dengan Yang di-Pertuan Agong perlu dihurai dalam soal pelantikan dan pemecatan. Selain itu, kawalan yang boleh dikenakan oleh majlis terhadap baginda ialah kebenaran yang perlu diperoleh sebelum Yang di-Pertuan Agong meninggalkan persekutuan dalam tempoh melebihi lima belas hari kecuali untuk tujuan lawatan rasmi.<sup>6</sup> Selain itu, perlu ditekankan bahawa Yang di-Pertuan Agong tidak menjadi ahli tetap

majlis (tempat itu diambil alih oleh pemangku raja yang dilantik bagi menjalankan tugas baginda di peringkat negeri kecuali kedudukan baginda sebagai ketua agama negeri berkenaan). Bagaimanapun, kedudukan baginda sebagai ketua agama sebenarnya melayakkan baginda sebagai ahli majlis apabila majlis membincangkan persoalan agama Islam.

Selain pemilihan, majlis yang seolah-olahnya mempunyai kuasa mutlak menentukan raja mana yang patut menjadi Yang di-Pertuan Agong dan memecat baginda. Majlis Raja-Raja juga boleh mengawal pergerakan baginda: izin majlis perlu diminta sebelum baginda meninggalkan negara; sesuatu yang dikatakan menyebabkan raja-raja tertentu enggan menerima jawatan Yang di-Pertuan Agong pada tahun-tahun awal selepas merdeka. Sebab itu seorang profesor undang-undang pernah menyebutkan bahawa jawatan Yang di-Pertuan Agong itu, kelihatannya, lebih rendah (*subordinate*) daripada Majlis Raja-Raja. Pandangan ini sukar ditolak kerana meskipun Yang di-Pertuan Agong mempunyai kedudukan nombor satu dalam negara, cara pemilihan dan keizinan majlis sebelum baginda meninggalkan ibu negara menekankan kebenaran pendapat itu. Tetapi walau apa pun tanggapannya itu bukanlah kerana Majlis Raja-Raja mahu mengongkang. Agak jelas bahawa Yang di-Pertuan Agong, sebagai ketua negara, perlu berada di ibu negara. Banyak perkara yang memerlukan perhatian dan mungkin, sesetengahnya, kata putus baginda. Dari sudut ini, Majlis Raja-Raja mungkin boleh dikatakan hanya berfungsi sebagai badan yang memastikan bahawa Yang di-Pertuan Agong tidak lalai atau lewa dalam menjalankan tugas-tugas perlembagaan baginda. Perlu disebutkan bahawa undang-undang yang memperihalkan fungsi-fungsi Yang di-Pertuan Agong, yakni Ordinan Yang di-Pertuan Agong (Menjalankan Tugas-tugas) 1957 telah diluluskan oleh Parlimen setelah diperkenankan oleh Majlis Raja-Raja. Dengan itu, barangkali tidak salah jika dikatakan bahawa pada hakikatnya, dengan perkenan itu, majlis yang merangka peraturan berkenaan cara Yang di-Pertuan Agong mesti menjalankan tugas-tugas baginda.

Berhubung dengan pemecatan Yang di-Pertuan Agong, perlem-

bagaan hanya menetapkan bahawa tindakan itu hanya boleh dilakukan dengan sokongan sekurang-kurangnya lima orang anggota Majlis Raja-Raja mengundi menyokong pemecatan itu. Bagaimanapun tidak diperincikan soal prosedur, jenis kesalahan yang boleh membawa kepada pemecatan itu, siapa yang boleh membuat aduan tentangnya dan sebagainya. Berpandukan keputusan mahkamah tentang kuasa dan kelayakan pelantikan Yang di-Pertuan Agong mungkin boleh dikatakan bahawa itu semua tertakluk kepada kuasa Majlis Raja-Raja. Bagaimanapun ada pendapat yang mempersoalkan kedudukan ini kerana kedudukan Yang di-Pertuan Agong adalah kedudukan yang paling tinggi dalam negara dan dengan itu seharusnya diadakan prosedur yang lebih terperinci. Sebab itu bolehkah kiasan atau analogi dibuat dengan perlembagaan negeri? Meskipun alasan pemecatan Yang di-Pertuan Agong tidak disebut oleh Perlembagaan Persekutuan, bolehkah dianggap bahawa sebab-sebabnya boleh dikiasan dengan apa yang ada di peringkat negeri? Selain itu, adakah ruang untuk pengimportan prinsip undang-undang British seperti prinsip keadilan semula jadi (*natural justice*) terpakai? Bagaimana pula kedudukannya sekiranya baginda dilucutkan daripada menjadi raja di negeri baginda? Perlu ditekankan bahawa pemangku raja hanya menjalankan tugas tidak mengambil alih kedudukan atau menggantikan raja.

Apakah ada amalan dan tradisi yang jelas dalam hubungan Yang di-Pertuan Agong, Majlis Raja-Raja dan kerajaan Pusat? Ini tidak mudah untuk dijelaskan. Bagaimanapun, dalam krisis-krisis perlembagaan pada tahun 1983, 1992 dan 1993, Yang di-Pertuan Agong berundur ke belakang dan Majlis Raja-Raja memainkan peranan utama dalam perundingan yang terjadi selepas itu. Senario itu menyebabkan majlis, sebagai implikasi tidak langsungnya, memainkan peranan sebagai ketua negara. Dari segi perlembagaan ini semua mungkin boleh dihujah dengan membuat analogi kepada hak majlis untuk diminta pendapatnya dalam soal dasar pentadbiran berhubung dengan kedudukan istimewa orang Melayu kerana kuasa tentang kedudukan istimewa itu diletakkan di tangan Yang di-Pertuan Agong.

### Majlis Raja-Raja dan Institusi Beraja

Hubungan Majlis Raja-Raja dengan institusi beraja wujud dalam beberapa bentuk. Yang terpenting ialah kedudukan dan kuasa Majlis Raja-Raja sebagai pihak berkuasa yang diberi kuasa mempertahankan segala keistimewaan, kedudukan, kemuliaan atau kebesaran raja-raja daripada dikurangi oleh Parlimen. Kuasa ini telah dikanunkan dalam Perlembagaan Persekutuan sejak tahun 1957. Sesetengah sarjana melihat bahawa kuasa ini adalah bersifat mutlak. Ini tidaklah terlalu janggal sekiranya kita berbalik kepada sebab asal mengapa kuasa seperti itu diberi kepada Majlis Raja-Raja; khususnya dalam hal-hal yang melibatkan kedudukan dan kepentingan mereka. Dengan kata lain, kita memerlukan persetujuan raja-raja sebelum hak-hak mereka diambil. Sudah tentulah ini perlu dibaca dalam konteks demokrasi dan keadilan; yakni hak itu tidak digunakan untuk menafikan kedudukan dan hak orang lain.

Hubungan antara Majlis Raja-Raja juga wujud dengan adanya kuasa majlis mengambil alih kuasa pengampunan yang diletakkan pada tangan Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja dalam keadaan mereka sendiri yang menjadi pesalahnya. Majlis juga diberi kuasa untuk melantik pengerusi badan pengampunan apabila ia melibatkan putera atau puteri Yang di-Pertuan Agong atau raja-raja itu sendiri. Di samping itu, majlis juga diberi kuasa untuk menamakan hakim dalam mahkamah khas yang diberi kuasa untuk membicarakan raja-raja. Kedua-dua kuasa ini dimasukkan ke dalam perlembagaan pada tahun 1993. Sebagaimana yang berlaku dalam ketegangan itu, Majlis Raja-Raja kelihatannya bertindak sebagai pengawas bagi raja-raja. Ini baik kerana kuasa sedemikian boleh mencegah berlakunya gejala negatif yang mungkin menyebabkan institusi beraja menjadi tidak relevan dan membebankan. Faktor penting dalam menentukan penerusan sistem beraja ialah integriti dan utilitinya. Meskipun institusi beraja dilindungi oleh peruntukan perlembagaan dan Akta Hasutan 1948, perkara yang lebih efektif ialah faktor-faktor tadi. Lagi-pun pelaksanaan undang-undang ini bergantung pada ihsan kerajaan. Kuasa mendakwa yang diletakkan di bawah Peguam Negara pada haki-

katnya ialah kuasa kerajaan yang memerintah. Mahkamah tidak boleh mempersoalkannya.

Dalam soal agama, Majlis Raja-Raja dengan ketiadaan ketua agama bagi seluruh persekutuan, secara tidak langsung boleh berbuat sesuatu dalam keadaan tertentu. Perlembagaan menyebut bahawa sekiranya Majlis Raja-Raja memutuskan bahawa sesuatu perbuatan atau perayaan Islam itu disambut di seluruh negara, maka raja-raja hendaklah memberi kuasa kepada Yang di-Pertuan Agong untuk mewakili mereka. Tidak disebut bagaimana proses itu harus dibuat: dengan bertulis atau secara lisan atau, barangkali peruntukan itu sudah cukup untuk mewajibkan raja-raja mengizinkan Yang di-Pertuan Agong mewakili mereka. Dengan kata lain, perkara mewakilkan itu adalah sesuatu yang dipaksakan oleh perlembagaan terhadap raja-raja meskipun Yang di-Pertuan Agong tidak mengambil alih kedudukan dan fungsi mereka sebagai ketua agama Islam.

Contoh yang boleh disebut dalam hubungan ini ialah masalah berhubung dengan penetapan tarikh mula berpuasa dan perayaan aidilfitri. Pada tahun 1970-an, berlaku beberapa kekecohan apabila ada raja-raja, selaras dengan kedudukan mereka sebagai ketua agama Islam, membuat keputusan sendiri berhubung dengan perkara itu. Seperti yang berlaku pada tahun 1977 apabila negeri Perak menyambut aidilfitri lebih awal daripada umat Islam lain di negara ini. Keadaan ini boleh menimbulkan kekeliruan kerana bukan semua orang mempunyai pengetahuan agama yang cukup untuk memahami isu itu. Apalagi apabila yang ditonjolkan ialah kuasa raja berhubung dengan agama dalam perlembagaan dan bukan soal hukum yang berkaitan.

Dalam beberapa hal, kelihatannya, majlis semacam tidak mampu menangani masalah terutamanya apabila berhadapan dengan ahli-ahli politik yang berkuasa. Inilah tanggapan yang kelihatan dalam soal perselisihan berhubung dengan penggunaan masjid yang didakwa diperalatkan oleh parti politik pembangkang sebelum dan selepas pilihan raya umum pada tahun 1999.<sup>7</sup> Tidak dapat dipastikan bagaimana fenomena tersebut boleh berlaku. Apabila kerana majlis memang tidak

berupaya untuk berbuat apa-apa? Pada suatu ketika, menurut catatan seorang pegawai kanan kerajaan, raja-raja dikatakan menekankan bahawa agama adalah bidang kuasa mereka. Ini adalah reaksi terhadap tuduhan PAS yang mengatakan UMNO kafir. Dalam kekecohan sekarang, kita tidak tahu bagaimana sikap raja-raja, khususnya Majlis Raja-Raja. Penulis percaya bahawa kekecohan ini boleh diselesaikan menurut Islam, dan bukannya dengan melaksanakan dasar sekularisme. Walau apa pun perlembagaan telah dengan jelas memperuntukkan bahawa dalam menjalankan fungsi-fungsi mereka sebagai ketua agama, raja-raja boleh menggunakan budi bicara mereka sendiri. Kuasa yang sama juga boleh dihujah dalam konteks Yang di-Pertuan Agong yang menjadi ketua agama bagi Wilayah Persekutuan, Melaka, Pulau Pinang, Sabah dan Sarawak. Ini kerana fungsi itu sama dengan fungsi raja-raja yang lain: jika raja-raja diberi budi bicara dalam soal agama, mengapa Yang di-Pertuan Agong dimestikan menerima nasihat? Pendapat ini tidak konsisten. Selain itu, mungkin boleh disebut bahawa sebagai prinsip umum, sesuatu nasihat itu hanya perlu dipatuhi sekiranya selaras dengan perlembagaan dan undang-undang. Dalam soal agama, nasihat itu perlu selaras dengan kehendak Islam. Kedudukan raja dalam persoalan agama Islam ialah keperluan mempertahankan agama Islam; bukan kerana prinsip bertindak mengikut nasihat yang asasnya ialah demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Dalam hal ini, yang agak jelas tidak berlaku ialah kurangnya inisiatif di pihak Majlis Raja-Raja meskipun majlis ini merupakan badan perhimpunan ketua agama Islam seluruh negara. Dengan demikian, meskipun kedudukan raja-raja dalam soal agama Islam bukan hanya semata-mata sebagai lambang, pelaksanaannya tidak begitu kelihatan. Boleh dikatakan semua inisiatif bermula daripada kerajaan persekutuan. Pada peringkat ini, Majlis Raja-Raja perlu mengambil langkah kerana semacam ada kekosongan apabila soal-soal agama Islam menjadi persoalan di peringkat pusat.<sup>8</sup> Majlis perlu berbuat sesuatu supaya peranan dan kedudukannya kelihatan bebas dan tidak hanya relevan sekiranya dikehendaki oleh pihak yang berkuasa.<sup>9</sup> Dalam soal ini, yang perlu ialah

majlis mengambil langkah dan pendekatan yang sesuai dengan kehendak dan ajaran Islam yang mesti diterima oleh semua orang; baik mereka yang memegang kuasa atau sebaliknya.

### Kesimpulan

Bentuk kuasa Majlis Raja-Raja dalam soal pemilihan dan kesannya terhadap perjalanan kuasa-kuasa Yang di-Pertuan Agong yang agak pasti tentang kesannya ialah betapa prinsip-prinsip dalam pemilihan itu telah dapat menghasilkan suatu bentuk pusingan dan giliran yang tersusun. Setakat ini tidak kelihatan sebarang bentuk percubaan untuk menyingkirkan dan meminggirkan seseorang raja dan seumpamanya. Ini berbeza dengan persaingan dan perebutan kuasa yang berlaku di kalangan ahli politik. Dengan demikian, institusi tradisi nampaknya lebih berupaya mempamerkan ketertiban dan kesopanan berbanding dengan sistem atau institusi yang berasaskan demokrasi.

Apakah imej teratur dan tertib dalam pemilihan Yang di-Pertuan Agong akan kekal tidaklah diketahui. Walaupun pusingan kedua – yang bermula pada tahun 1994 dengan pelantikan Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan dan kemudian Sultan Selangor pada tahun 1999 – menampakkan susunan yang sama dengan yang pusingan pertama mulai tahun 1957, tidak dapat dipastikan sekiranya susunan mengikut negeri-negeri itu akan terus kekal. Selain kuasa mutlak Majlis Raja-Raja, pertimbangan-pertimbangan lain mungkin akan menampakkan pengaruh dalam pemilihan Yang di-Pertuan Agong untuk masa akan datang.

Dalam konteks pemilihan Yang di-Pertuan Agong, Majlis Raja-Raja semacam berperanan seperti majlis-majlis perajaan di peringkat negeri. Bagaimanapun, ini tidak disebut secara jelas oleh perlembagaan. Meskipun demikian, adalah tidak salah jika Majlis Raja-Raja menerima pakai prinsip-prinsip dan amalan-amalan yang ada di peringkat negeri. Walaupun demikian, institusi Yang di-Pertuan Agong sendiri, kerana jawatan ini baru, telah mengambil dan meminjam tradisi dan adat istiadat daripada negeri-negeri sebagaimana yang kelihatan dalam istiadat pertabalan.

Hubungan antara Majlis Raja-Raja dengan institusi beraja mungkin



menggambarkan hakikat bahawa walaupun Majlis Raja-Raja adalah sebahagian daripada institusi beraja di Malaysia, majlis mempunyai kuasa terhadap elemen-elemen dalam institusi beraja itu. Bagaimanapun, secara jangka panjang, Majlis Raja-Raja boleh membantu kedua-dua institusi itu, terutamanya dalam membuat perubahan dan penyesuaian. Ini penting untuk hidup mati institusi berkenaan. Apatah lagi apabila Majlis Raja-Raja dianggotai oleh raja-raja itu sendiri. Oleh yang demikian, kepentingan dan perspektif mereka sama.

### Nota Hujung

- 1 Kes yang menghuraikan sifat kuasa Majlis Raja-Raja dalam soal pelantikan Yang di-Pertuan Agong ialah *Daeng Baha lwn Tunku Mahmood Iskandar al-Haj & YL* [1987] 1 MLJ vi. Keputusan ini ialah keputusan lisan.
- 2 Kes ini ialah *Dato' Menteri Othman Baginda lwn Dato' Ombi Syed Mohamad* [1981] 1 MLJ 29, satu keputusan tentang pertikaian ketua adat di Negeri Sembilan. Apa yang penting dalam kes ini dan kes *Daeng Baha* ialah betapa mahkamah enggan campur tangan dalam soal-soal demikian dan menekankan kuasa badan yang telah ditetapkan kuasanya dalam soal-soal itu.
- 3 Antara tulisan yang menghuraikan pemilihan yang di-Pertuan Agong ialah Abdul Aziz Bari, 1996. *The Development and Role of Constitutional Monarchy in Malaysia*, hlm. 150–53; Abdullah Ayub, 1978. *Cara Pemerintahan Tanah Melayu 1957–1963*, hlm. 62–66; Mohamed Suffian bin Hashim, 1984. *Mengenal Perlembagaan Malaysia*, hlm. 39–50; Visu Sinnadurai, 1989. “Yang di-Pertuan Agong – the Appointment Process under the Constitution”. SCJ; Trindade, 1978. “The Constitutional Position of the Yang di-Pertuan Agong”, dlm. Suffian, Lee & Trindade (eds.). *The Constitution of Malaysia: Its Developments 1957–1977*, hlm. 103–06; dan AYC, *The Installation of the Malaysian King*, hlm. 16.
- 4 Antaranya ialah catatan dan laporan dalam *Malaysian Business*, 1983; “Royal Race”, *Asiaweek*, 1989. Lihat juga “The Royal Factor”, *Asiaweek* 1989.
- 5 Kedudukan Yang di-Pertuan Agong *vis-à-vis* Majlis Raja-Raja disebut oleh Groves, 1964, *The Constitution of Malaysia*, hlm. 54. Kuasa mutlak Majlis Raja-Raja disebut oleh Azmi Abdul Khalid dalam ulasannya terhadap kes *Phang Chin Hock lwn Pendakwa Raya* (No. 2) [1980] 1 MLJ 213; lihat *Survey of Malaysian Law 1980*, hlm. 167–68.
- 6 Larangan meninggalkan persekutuan untuk tempoh melebihi 15 hari kepada Yang di-Pertuan Agong, kecuali dengan kebenaran Majlis Raja-Raja, disebut oleh Perkara 34(5), Perlembagaan Persekutuan.

- 7 Lihat Abdul Aziz Bari, 2001. "Masjid dan Kedudukan Raja sebagai Ketua Agama", dlm. *Eksklusif*, Bil. 44, 14 Februari, hlm. 17.
- 8 Lihat Abdul Aziz Bari, 2001. "Majlis Raja-Raja, Islam dan Politik", dlm. *Dewan Masyarakat*, Jun, hlm. 28 – 29.
- 9 Lihat Abdul Aziz Bari, 2000. "Usah Politikkan Peranan Raja-Raja Melayu", dlm. *Eksklusif*, No. 51, 2 April, hlm. 17.

## V

# Peranan Majlis Raja-Raja dalam Perlembagaan



### Pengenalan

**S**ETELAH kita melihat sejarah perkembangan dan peruntukan perlembagaan tentang kedudukan dan kuasa Majlis Raja-Raja, setakat ini bolehlah disenaraikan bentuk peranan yang dimainkan oleh majlis dalam perlembagaan. Peranan yang dimaksudkan di sini ialah tema dan ciri yang menonjol dalam kuasa-kuasa dan fungsi-fungsi yang telah ditetapkan oleh perlembagaan. Peranan juga mempunyai hubungan dengan idea sebagaimana yang cuba dihujah dalam Bab Pertama; yakni teori-teori yang menjadi justifikasi kepada kuasa-kuasa dan fungsi-fungsi institusi tradisi seperti Majlis Raja-Raja.

Konsep peranan ini penting dari beberapa sudut. Dari segi perlembagaan, konsep peranan ini menghubungkan demokrasi dengan peruntukan perlembagaan berhubung dengan Majlis Raja-Raja. Hubungan ini perlu diperlihatkan kerana pada hakikatnya perlembagaan hanyalah pelaksana ideal demokrasi. Dalam rangka itu, konsep peranan penting bagi memberi bayangan tentang ruang lingkup sesuatu kuasa itu. Konsep peranan juga berguna dalam membantu kita menghalusi sesuatu kuasa itu perlu diteruskan atau sebaliknya. Dengan kata lain, peranan menjelaskan kesahan sesuatu kuasa itu. Selaras dengan apa yang disebutkan tadi, bentuk peranan itu harus membantu dan bukan membantutkan demokrasi.

Selain peranan yang dasarnya berakar kepada peruntukan khusus perlembagaan, ada juga peranan yang menjelma atau kelihatan sebagai lanjutan daripada peruntukan tersebut atau hal-hal tertentu yang berkaitan. Peranan itu juga boleh timbul daripada perkara lain yang tidak disebut tetapi tidak menyalahi kehendak dan semangat perlembagaan. Ini boleh diizinkan sekiranya peranan itu membantu pelaksanaan semangat dan peruntukan perlembagaan. Dilihat dari sudut fenomena ini semacam membuktikan kebenaran hujah yang cuba dikemukakan dalam bab awal buku ini: betapa sistem demokrasi itu tidak lengkap; jauh sekali daripada sempurna. Justeru itu, demokrasi memerlukan sokongan institusi-institusi lain yang lebih lama dan kukuh. Ini berlaku meskipun asas dan kesahan institusi tradisi seperti Majlis Raja-Raja ini berada di luar kerangka demokrasi itu sendiri.

Ini semua, dari perspektif perlembagaan, telah membantu mewujudkan amalan, tradisi atau konvensyen perlembagaan kita. Mungkin proses pembentukan tradisi perlembagaan ini perlu dilihat dalam konteks yang lebih awal lagi; khususnya Majlis Raja-Raja dalam skema Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948. Walaupun ada pendapat yang menghujah bahawa perlembagaan adalah permulaan dan punca bagi segala-galanya, pendapat ini bukanlah sesuatu yang jelas kebenarannya. Pendapat itu tidak mutlak kebenarannya. Sekiranya kesan sesuatu amalan yang tidak datang daripada perlembagaan itu tidak melanggar kehendak perlemba-

gaan, amalan itu tidak salah untuk dikekalkan. Kedudukan ini mungkin boleh dikiaskan dengan kedudukan agama Islam: meskipun syariat berpunca daripada sumber utama iaitu al-Qur'an dan Sunnah pada hakikatnya ajaran Islam meneruskan sesuatu yang telah bermula dari zaman Nabi Adam (a.s.). Selain itu, korpus Islam turut diperkembangkan oleh amalan dan huraian para sahabat, tabiin dan para ulama yang datang kemudian.

### Peranan dalam Konteks Institusi Beraja

Peranan Majlis Raja-Raja dalam konteks institusi beraja merangkumi pelbagai aspek; dari mempertahankan, memantau, hinggalah menjadi jurucakap dan platform buat raja-raja khususnya dan institusi beraja amnya. Peranan ini dilaksanakan dalam pelbagai kapasiti, termasuk dalam kuasa yang berbentuk legislatif, yakni kuasa membuat undang-undang. Dalam konteks ini, Majlis Raja-Raja boleh dikatakan memainkan peranan sebagai penjaga institusi beraja. Ini jelas sesuatu yang unik kerana institusi seperti ini tidak wujud di mana-mana monarki di dunia. Meskipun majlis adalah suatu badan yang berasingan, majlis tidak sepenuhnya asing kerana sebahagian daripada anggotanya terdiri daripada raja-raja sendiri. Bahkan mungkin boleh dikatakan bahawa oleh sebab raja-raja boleh hadir dan mengambil bahagian dalam semua mesyuarat dan fungsi Majlis Raja-Raja, maka majlis pada hakikatnya adalah terdiri daripada raja-raja. Seperti yang telah dibincangkan sebelum ini, para Yang Dipertua Negeri cuma boleh hadir dan mengambil bahagian dalam mesyuarat majlis yang membicarakan tentang dasar-dasar dan soal-soal negara sahaja.

Peranan Majlis Raja-Raja dalam hubungannya dengan institusi beraja adalah berbagai-bagai; termasuk yang berhubung dengan kedudukan Yang di-Pertuan Agong dan institusi beraja keseluruhannya. Dalam hubungannya dengan Yang di-Pertuan Agong, Majlis Raja-Raja boleh disifatkan sebagai badan yang diberi kuasa untuk memantau perjalanan jawatan tersebut. Kerana ini sangat berguna kerana Yang di-Pertuan Agong, meskipun hanya berfungsi sebagai ketua negara berperlembagaan, tidak bertanggungjawab kepada sesiapa sedangkan jawatan

berkenaan memegang kuasa yang agak banyak dan penting. Dalam kapasiti ini, Majlis Raja-Raja juga boleh berfungsi sebagai penasihat kepada Yang di-Pertuan Agong. Ini mungkin boleh diibaratkan kepada kedudukan majlis penasihat kepada presiden yang ada di Republik Ireland atau Majlis Privy yang ada dalam konteks raja di United Kingdom. Bagaimanapun, fungsi menasihati di sini perlulah dilihat dalam sebuah kerangka wujudnya kabinet sebagai institusi yang memiliki mandat rakyat. Nasihat yang boleh diberi oleh majlis perlu dibataskan kepada soal-soal yang bersifat budi bicara; yang tidak terletak di bawah penguasaan kabinet. Sesuai dengan tuntutan demokrasi, Majlis Raja-Raja tidak boleh menyaingi kabinet. Meskipun demikian, sekatan ini tertakluk pada kesannya terhadap demokrasi. Ertinya, dalam hal-hal yang tertakluk pada nasihat kabinet pun, majlis mungkin boleh turut memberi nasihat sekiranya nasihatnya boleh memperbaiki pelaksanaan sesuatu tindakan itu. Seperti yang telah disebut sebelum ini, perlembagaan telah memberi Yang di-Pertuan Agong budi bicara untuk memanggil mesyuarat Majlis Raja-Raja. Walaupun perlembagaan menyatakan bahawa itu hanya dalam hubungan hal-hal yang menyentuh kedudukan raja-raja ia mungkin boleh merangkum hal-hal yang dirasakan mempunyai kesan terhadap perlembagaan.

Apakah bentuk peranan Majlis Raja-Raja dalam konteks institusi beraja dan hubungannya dengan rakyat? Peranan majlis di sini barangkali boleh dibincangkan dalam konteks institusi beraja yang tidak mempunyai agensi atau saluran sendiri untuk berhubung dengan rakyat jelata. Apa yang berlaku sewaktu krisis perlembagaan pada tahun 1993 mungkin boleh dijadikan contoh. Dalam insiden yang menjadi punca krisis tersebut; yakni dakwaan bahawa seorang rakyat biasa dipukul oleh seorang sultan, majlis telah membuat pengakuan tentang hak rakyat terhadap raja yang tidak boleh dianiayai<sup>1</sup> yang dengan sendirinya menekankan peranan ini. Perkara ini menarik kerana buat pertama kali dalam sejarah, majlis mengakui hak sedemikian. Pengakuan tersebut signifikan kerana ia tidak disebut oleh perlembagaan. Ia mungkin menjadi suatu permulaan kepada pengakuan lain pada masa akan datang.

Walau apa pun peranan majlis di sini adalah sesuatu yang baik kerana ia menyediakan mekanisme untuk rakyat membuat aduan tentang salah laku raja-raja. Pindaan yang dilakukan oleh parlimen ekoran kontroversi itu juga memberi kuasa kepada Majlis Raja-Raja untuk mengambil alih kuasa pengampunan daripada Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja. Majlis juga diberi kuasa untuk melantik sebahagian daripada hakim mahkamah khas untuk raja-raja yang ditubuhkan melalui pindaan perlembagaan tersebut. Ini semua menekankan peranan Majlis Raja-Raja sebagai penjaga dan jurucakap bagi pihak raja-raja khususnya dan institusi beraja amnya. Ini penting terutamanya dalam keadaan tidak mudah untuk membuat pertemuan dengan raja-raja secara individu. Selain itu, di sisi undang-undang, adalah tidak munasabah untuk kita membuat aduan kepada pihak yang terlibat: aduan harus dibuat kepada pihak lain; yang mungkin tidak mempunyai kepentingan dalam kes yang menjadi subjek aduan itu.

### Peranan dalam Pentadbiran Negara

Kelihatannya, peranan ini lebih bersifat hak untuk dirundingi, memberi galakan dan membuat teguran kepada kerajaan. Hak-hak ini adalah sesuatu yang lumrah dalam konteks Raja Berperlembagaan di seluruh negara Komanwel. Keharusan berbuat demikian dinyatakan dalam perlembagaan. Meskipun bukti kukuh tidak dapat diberi kerana batasan-batasan tertentu, beberapa insiden jelas memaparkan pengaruh Majlis Raja-Raja dalam pentadbiran negara; khususnya dalam pelantikan penting di peringkat persekutuan. Ada catatan dan dakwaan yang membayangkan bahawa majlis berupaya mempengaruhi keputusan termasuk membatalkannya jika alasan yang diberikan kukuh dan pendirian atau keputusan kerajaan, sebaliknya, tidak selaras dengan kehendak dan semangat perlembagaan. Jika di Amerika Syarikat, Persatuan Peguam Amerika (*America Bar Association*) berupaya memainkan peranan dalam pelantikan hakim tanpa sebarang asas dalam bentuk peruntukan perlembagaan yang spesifik, di sini peranan itu nampaknya dimainkan oleh Majlis Raja-Raja. Bagaimanapun, secara rasmi belum nampak peranan

majlis berkesan sebagaimana peranan persatuan tersebut. Meskipun begitu, mungkin perlu disebutkan bahawa membandingkan Majlis Raja-Raja dengan Persatuan Peguam Amerika tidaklah begitu adil kerana kedua-duanya beroperasi dalam sistem yang berbeza iklimnya. Berbanding dengan di Amerika Syarikat, pentafsiran perlembagaan di Malaysia terlalu terikat dengan pendekatan harfiah (literal)<sup>2</sup> di Amerika Syarikat ia mengambil kira falsafah perlembagaan dan demokrasi. Sebab itu persatuan tersebut diberi peranan yang begitu penting sehingga seolah-olah mencabar kuasa presiden melantik hakim sebagaimana yang diperuntukkan oleh Perlembagaan Amerika Syarikat.

Kita boleh mengatakan bahawa meskipun peruntukan perlembagaan tidak memberikan hak kata putus kepada Majlis Raja-Raja, namun peruntukan perlembagaan memberi ruang untuk majlis mempengaruhi keputusan; sesuatu yang menarik dan perlu diambil kira dalam memahami perlembagaan. Tidak perlulah ditekankan betapa dalam proses pelaksanaannya, perlembagaan dipengaruhi oleh banyak faktor luaran yang melingkungi kerangkanya. Kemungkinan ini boleh ditunjukkan dengan merujuk pelantikan dua jawatan penting persekutuan sebagaimana yang dilaporkan oleh akhbar yang memetik sumber BERNAMA tentang mesyuarat Majlis Raja-Raja ke-187 yang diadakan pada 9 November 2000. Dalam kesempatan itu, majlis diberitakan "membuat keputusan" tentang pelantikan Ketua Hakim Negara yang baru, Tan Sri Mohamed Dzaidin Abdullah dan juga Pengerusi Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR) yang baru, Datuk Abdul Rashid Abdul Rahman. Laporan BERNAMA itu memetik kenyataan yang dibuat oleh Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja. Apa yang menarik di sini ialah Majlis Raja-Raja, seperti yang dilaporkan, membuat keputusan tentang pelantikan di peringkat persekutuan itu sedangkan dalam perlembagaan, peruntukannya hanyalah hak untuk dirunding. Dalam kes Ketua Hakim Negara, pelantikan dibuat oleh Yang di-Pertuan Agong atas nasihat Perdana Menteri setelah berunding dengan Majlis Raja-Raja. Pengerusi Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR) pula dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong dengan menggunakan budi bicara baginda sendiri setelah ber-



unding dengan Majlis Raja-Raja. Perkembangan ini menarik kerana Majlis Raja-Raja, kelihatannya, mampu atau berjaya menentukan sesuatu yang perlembagaan sendiri tidak menyebutkannya. Tindakan ini dilakukan tanpa, kelihatannya, sebarang bantahan oleh kerajaan. Sebelum itu ada kedengaran khabar betapa pihak berkenaan mengalami kesulitan untuk 'melepasi' majlis; sesuatu yang juga menarik kalau ia benar-benar berlaku. Semua perkara ini tidak dipersoalkan kerana integriti badan kehakiman dan SPR memang sudah menjadi buah mulut di dalam dan di luar negara; sesuatu yang didakwa tidak dapat dipisahkan daripada tindak-tanduk kerajaan yang memerintah.

### Peranan Berhubung dengan Agama Islam

Peranan berhubung dengan agama Islam tidak dinyatakan dalam perlembagaan. Perkara ini tidak memeranjatkan kerana jika kita berbalik pada kehendak perlembagaan dalam soal kedudukan agama Islam sebenarnya tidak timbul soal peranan agama di peringkat pusat atau persekutuan. Ini kerana sewaktu perundingan kemerdekaan dahulu raja-raja hanya bersetuju memberi kebenaran supaya peruntukan tentang perisytiharan agama Islam sebagai agama persekutuan dimasukkan ke dalam perlembagaan setelah mereka diberi jaminan bahawa perisytiharan sedemikian tidak akan menjelaskan kedudukan raja-raja sebagai ketua agama di peringkat negeri masing-masing. Meskipun demikian, apabila wujud kekosongan di peringkat pusat atau persekutuan – oleh sebab tidak adanya ketua agama bagi seluruh persekutuan – muncul keadaan yang membuatkan Majlis Raja-Raja terpaksa berbuat sesuatu sehingga meletakkannya sebagai ketua agama persekutuan secara tidak langsung. Walaupun ini mungkin hanya secara *de facto*, ia sukar untuk dielakkan. Agama Islam mempunyai kedudukan yang rapat dengan institusi beraja (sebab itu kebenaran diberi kepada seseorang raja untuk meneruskan fungsi agama meskipun baginda menjalankan tugas sebagai Yang di-Pertuan Agong). Tetapi walau apa pun perlu disebutkan bahawa Majlis Raja-Raja dianggotai oleh raja-raja yang kesemuanya menjadi ketua agama. Dari sudut undang-undang, ini semacam mengisytiharkan proses

perwakilan kuasa, sama ada kepada Majlis Raja-Raja atau Yang di-Pertuan Agong. Contoh yang jelas kerana Yang di-Pertuan Agong menjalankan fungsi ketua agama persekutuan kelihatan apabila perlembagaan mewajibkan raja-raja mengizinkan baginda menjadi wakil mereka dalam perayaan atau amalan yang dilaksanakan di peringkat persekutuan.

Rasional bagi peranan Majlis Raja-Raja dalam soal agama Islam mungkin perlu dilihat dalam konteks perlembagaan, umumnya, perlembagaan hanya mengambil tahu soal-soal pentadbiran negara, sesuatu yang perlu dipertanggungjawabkan kepada parlimen. Sebab itu, raja-raja terus diizinkan untuk mengekalkan kuasa budi bicara berhubung dengan kedudukan mereka sebagai ketua agama. Dengan kata lain, dalam kerangka ini persoalan agama semacam dibiarkan untuk dikendalikan oleh institusi beraja, sama ada raja-raja ataupun Majlis Raja-Raja, mengikut konteks dan keadaannya. Oleh sebab Majlis Raja-Raja adalah raja-raja maka maksud yang boleh dikatakan sebagai 'pengambilalihan' itu mungkin tidaklah terlalu serius. Lagipun ia hanyalah sesuatu yang bersifat sementara dan fungsional; bukan sesuatu yang kekal. Selain itu, mungkin ada alasan-alasan yang praktikal untuk perkara ini; seperti untuk kebaikan dan faedah umat Islam di seluruh persekutuan. Dari perspektif Islam, kedudukan Majlis Raja-Raja mungkin boleh dihujah sebagai sesuatu yang perlu untuk menjaga martabat dan kesucian agama di peringkat persekutuan. Peranan Majlis Raja-Raja mungkin berguna bagi mengelakkan agama diambil alih oleh kerajaan persekutuan; sesuatu yang jelas cuba dielakkan ketika perundingan kemerdekaan dahulu. Dari sudut ini majlis berperanan menjaga kedudukan agama. Kedudukan dan utiliti Majlis Raja-Raja berhubung dengan agama Islam ini menjadi perhatian apabila pertubuhan-pertubuhan Islam yang diketuai oleh Persatuan Ulama Malaysia (PUM) menghantar memorandum meminta majlis mengambil tindakan terhadap sekumpulan penulis dan inteligensia yang mereka anggap menghina Nabi s.a.w. dan Islam. Memorandum yang dihantar pada bulan Februari 2002 ini menarik kerana ia – walau apa pun kedudukannya di sisi

perlembagaan – mengiktiraf kedudukan Majlis Raja-Raja sebagai autoriti tertinggi bagi agama Islam di peringkat persekutuan.

### Majlis sebagai Pemimpin Tertinggi Orang Melayu

Peranan Majlis Raja-Raja khasnya dan raja-raja umumnya sebagai pemimpin dan tempat mengadu orang Melayu juga tidak disebut oleh perlembagaan. Bagaimanapun, hubungan raja dan istana dengan budaya Melayu meletakkan raja-raja di tempat yang tinggi dalam struktur masyarakat Melayu di Malaysia. Walaupun ini mungkin hanya bersifat simbolik, penentangan orang Melayu terhadap gagasan Malayan Union pada tahun 1946 boleh diambil sebagai hujah untuk menunjukkan kedudukan dan kepentingan raja-raja kepada orang Melayu. Apabila orang Melayu sudah mempunyai parti politik untuk mewakili mereka pun hubungan raja-raja dengan orang Melayu masih wujud. Kita boleh menyebut konflik antara UMNO dengan PAS pada tahun 1984 dan tahun 1999–2000 sebagai contohnya. Meskipun ada pertikaian tentang sama ada raja-raja benar-benar mengambil keputusan dalam insiden-insiden itu, tidak ada pihak yang mempertikaikan kesahan raja-raja dalam memainkan peranan yang sedemikian. Contoh-contoh itu turut menekankan betapa Majlis Raja-Raja tidak selamanya memerlukan peruntukan yang jelas untuknya memainkan peranan yang proaktif dalam kehidupan bernegara di Malaysia. Ia turut menekankan kekosongan dalam demokrasi dan perlembagaan; sesuatu yang nampaknya hanya boleh diisi oleh institusi tradisi seperti Majlis Raja-Raja.

Keadaan yang demikian wujud kerana seperti di negara-negara lain, sesebuah parti politik tidak dapat lari daripada kongkongan kepentingan puak dan kumpulan. Meskipun parti politik penting dalam menggerakkan sistem demokrasi perwakilan, persaingan yang wujud antara sesama parti politik menyebabkan sesebuah parti politik terikat dengan kepentingan dan ideologi politiknya. Majlis Raja-Raja boleh mengisi ruang yang kosong itu kerana majlis mempunyai landasan sejarah dan tradisinya sendiri. Bagaimanapun, melihat amalan selama ini ada alasan untuk mempertikai pendapat itu: ada raja-raja yang cenderung atau

condong kepada parti politik tertentu sehingga ideal tidak memihak itu gagal menjadi kenyataan. Contohnya, apabila satu puak dalam parti UMNO, pada tahun 1988, cuba untuk menghidupkan parti yang telah diharamkan oleh mahkamah seorang raja merelakan dirinya diseret masuk ke dalam pertikaian politik tersebut. Ini menyebabkan timbulnya tanggapan bahawa istana telah memihak kepada satu golongan dan menyetepikan yang lain.

Walau apa pun kenyataan peranan Majlis Raja-Raja timbul kerana dalam konteks Malaysia, faktor-faktor Melayu dan kemelayuan turut merangkumi agama, adat istiadat dan seumpamanya yang kesemuanya tertakluk di bawah bidang kuasa raja-raja. Perkara ini dinyatakan dalam perlembagaan. Begitu juga dengan hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan mereka seperti peruntukan tentang hak keistimewaan orang Melayu. Kewujudan kerajaan yang memerintah tidak mengambil alih peranan ini secara keseluruhan. Dengan demikian, Majlis Raja-Raja masih mempunyai ruang untuk memberi sumbangan. LEPAI adalah salah satu contoh yang relevan dan begitu juga dengan Anugerah Pelajaran Diraja. Kesemua ini tidak mempunyai dasar perlembagaan tetapi ia jelas mempunyai faedah membantu pembangunan dan pentadbiran. Selaras dengan inisiatif ini mungkin kerja-kerja yang bersifat kebajikan perlu diteruskan. Kedudukan majlis sebagai institusi yang mengatasi politik kepartian perlu dimanfaatkan bagi mengisi ruang yang masih kosong.

Sehubungan dengan itu, mungkin sudah sampai masanya untuk Majlis Raja-Raja melaksanakan kerja-kerja dan inisiatif kebajikan dengan menubuhkan yayasan-yayasan tertentu. Bagaimanapun langkah ini tidak sunyi daripada masalah. Di negara-negara lain, antara tugas yang diberi kepada anggota keluarga diraja ialah mengetuai badan-badan kebajikan. Malangnya kenyataan sosiopolitik di Malaysia tidak mengizinkan peranan ini dimainkan dengan berkesan oleh raja-raja dan kaum keluarga mereka.

Krisis politik dalam masyarakat Melayu yang terjadi berikutan pemecatan dan pemenjaraan bekas Timbalan Perdana Menteri, Datuk Seri

Anwar Ibrahim pada tahun 1998 adalah satu lagi insiden yang perlu disentuh. Ini kerana buat pertama kali dalam sejarah selepas merdeka, segolongan yang agak besar daripada orang Melayu meminta raja-raja berbuat sesuatu untuk mencari penyelesaian dalam pertikaian politik itu.<sup>3</sup> Meskipun pergolakan politik dan perebutan kuasa adalah sesuatu yang sering berlaku dalam politik, kegawatan yang terjadi berikutan pemecatan bekas Timbalan Perdana Menteri itu belum pernah berlaku dalam sejarah Malaysia. Ini kerana terdengar dakwaan-dakwaan tentang penglibatan agensi dan kuasa awam dalam pergolakan tersebut yang antara lain turut menyeret Pejabat Peguam Negara, Jabatan Polis malah badan kehakiman sendiri. Beberapa memorandum telah dikemukakan kepada raja-raja; meminta mereka memainkan peranan dalam meredakan ketegangan dan memberi panduan kepada rakyat yang dikatakan sudah hilang kepercayaan terhadap institusi-institusi tadi. Bagaimanapun dalam hal tersebut raja-raja tidak berbuat apa-apa. Mungkin boleh dihujah bahawa Majlis Raja-Raja sepatutnya mengambil inisiatif sebagaimana yang dilakukannya dalam krisis badan kehakiman pada tahun 1988. Sikap tidak berbuat apa-apa di pihak majlis menyebabkan wujudnya tanggapan yang berbeza-beza tentang kemampuan Majlis Raja-Raja khasnya dan raja-raja amnya dalam menjadi bapa atau penjaga buat orang Melayu. Sekiranya majlis tidak kelihatan berjaya memainkan peranan sebagai bapa, apakah majlis boleh berkesan dalam menjaga peruntukan perlembagaan yang pindaannya memerlukan perkenan Majlis Raja-Raja? Soalan ini wajar dikemukakan kerana ia adalah salah satu aspek daripada peranan Majlis Raja-Raja sebagai bapa, penjaga dan pemimpin terakhir orang Melayu.

### **Majlis Raja-Raja dan Mekanisme Semak dan Imbang**

Peranan Majlis Raja-Raja, baik sebagai ejen atau pemangkin, bagi mekanisme semak dan imbang dalam perlembagaan dapat dilihat melalui peranan yang dimainkan dalam fungsi-fungsi yang berkaitan dengan pentadbiran negara. Hak majlis untuk membincangkan sebarang perkara yang berhubung dengan negara yang majlis fikir penting serta

hak untuk memberi nasihat dalam pelantikan yang dibuat oleh kerajaan persekutuan mempunyai potensi untuk berkembang menjadi sebahagian daripada jentera semak dan imbang. Perlu disebut bahawa peranan semak dan imbang ini tidak memerlukan mandat rakyat sebagai prasyarat. Sebagai contoh, kedudukan badan kehakiman dan media massa, sebagai institusi-institusi yang tidak dipilih oleh rakyat, tidak sedikit pun menjejaskan kesahan peranan mereka sebagai pemangkin atau ejen semak dan imbang.

Apakah yang dikatakan sebagai semak dan imbang itu? Perlembagaan tidak mendefinisikan istilah ini dan perlembagaan juga tidak mengenal pasti institusi-institusi atau kuasa-kuasa yang tergolong dalam mekanisme atau struktur semak dan imbang itu. Meskipun demikian, cara sesuatu kuasa dibahagikan serta bagaimana kuasa-kuasa itu perlu dilaksanakan agak jelas menekankan idea dan semangat prinsip penting perlembagaan dan demokrasi. Perkara yang penting dalam konsep semak dan imbang ialah betapa sesuatu kuasa itu tidak boleh dijalankan sendirian: kerana itu mesti dilaksanakan dengan memberi ruang kepada institusi atau penjawat awam lain menyemaknya. Ini diwajibkan sebagai syarat undang-undang. Jika prosedur itu tidak diikuti, tindakan atau perbuatan itu tidak sah di sisi perlembagaan. Kepentingan mekanisme semak dan imbang sangat penting dalam demokrasi kerana jika tidak, mandat rakyat akan menjadi cek kosong untuk parti yang memerintah berbuat seenaknya sehingga akhirnya boleh menginjak-injak perlembagaan. Sebab itu kemenangan dalam pilihan raya bukan alasan untuk mengecualikan kerajaan yang memerintah daripada tertakluk kepada sekatan-sekatan di bawah prinsip semak dan imbang ini. Mungkin boleh diujah bahawa antara prinsip penting yang menjadi manifestasi mekanisme semak dan imbang ialah doktrin perasingan kuasa yang membahagi-bahagikan kuasa pemerintahan kepada badan perundangan, eksekutif dan badan kehakiman. Institusi tradisi seperti Majlis Raja-Raja juga boleh memainkan peranan dengan melengkapkan mana-mana yang kurang supaya dengan itu ideal semak dan imbang dapat berjalan.

Majlis Raja-Raja boleh melaksanakan peranan sebagai ejen semak

dan imbang melalui dua cara; (i) melalui hak untuk dirundingi dalam beberapa pelantikan penting, dan (ii) melalui apa yang diistilahkan sebagai hak untuk membincangkan hal-hal berhubung dengan polisi negara dan apa-apa yang majlis fikirkan patut. Hak Majlis Raja-Raja di sini boleh dianalogikan dengan hak untuk mendapatkan maklumat daripada kerajaan yang diberi kepada Yang di-Pertuan Agong, raja-raja dan Yang Dipertua Negeri. Meskipun dari segi undang-undang hak itu hanyalah hak untuk diminta buah fikiran dan bukan hak untuk memberi kata putus, kita telah menyaksikan betapa dalam beberapa kesempatan yang diketahui umum Majlis Raja-Raja kelihatan berjaya mempengaruhi cara sesuatu keputusan dan pelantikan itu dibuat. Ini menunjukkan betapa kehadiran Majlis Raja-Raja di peringkat persekutuan dapat mengurangkan gejala pembolotan atau monopoli kuasa. Sebagai sebuah negara persekutuan, Malaysia amat memerlukan mekanisme ini kerana jika tidak mungkin berlaku kuasa hanya dibolot oleh sekelompok tertentu. Tidak perlulah dihujah betapa pelantikan atau keputusan di peringkat persekutuan itu boleh memberi kesan kepada negeri-negeri dalam persekutuan. Walaupun ini adalah maksud asal mengapa hak untuk dirundingi dan membincangkan polisi negara diberi kepada Majlis Raja-Raja, dalam konteks perlembagaan sekarang nampaknya ia sudah melangkah setapak lagi; yakni menjadi ejen penting mekanisme semak dan imbang. Ini tidak menjadi kesalahan kerana ini sangat penting dalam memperkukuhkan semangat perlembagaan.

### **Majlis Raja-Raja dan Peranan Simbolik**

Peranan dan nilai simbolik sukar untuk dipisahkan daripada institusi beraja di mana-mana pun jua. Bahkan tidak salah jika dikatakan bahawa sebelum perlembagaan yang ada sekarang wujud pun, raja-raja lebih berfungsi simbolik daripada menjalankan kerja-kerja rutin mentadbir negeri. Meskipun pada ketika itu tidak ada prinsip atau ketetapan yang menghalang raja-raja untuk mengambil peranan aktivis, kedudukan mereka dalam masyarakat Melayu tidak sepenuhnya mengizinkan ciri itu mendominasi peranan raja-raja.

Adakah Majlis Raja-Raja mempunyai peranan dan nilai simbolik sebagaimana Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja? Kalau kita perhatikan skema tahun 1948 yang masih kekal sebahagiannya hingga kini, fungsi itu memang tidak ada. Lagipun majlis diwujudkan untuk melaksanakan fungsi-fungsi dan kuasa-kuasa tertentu. Tetapi memandangkan bahawa sebahagian besar daripada ahli-ahli majlis melaksanakan peranan simbolik di peringkat negeri tidakkah sulit bagi mereka untuk, dengan tiba-tiba, menjalankan fungsi-fungsi yang berciri aktivisme? Jelasnya, raja-raja tidak dilatih atau dibekalkan dengan sifat-sifat seperti ahli politik. Cara dan pembawaan raja-raja, dengan demikian adalah berbeza. Sebab itu, apabila pegawai-pegawai kanan kerajaan, sebagaimana yang dicatat dalam memoir mereka, mempunyai tanggapan bahawa raja-raja lebih menonjol sebagai simbol dan lambang, perkara itu sebenarnya tidak memeranjatkan. Mengingat orientasi dan corak kerja pegawai-pegawai kerajaan yang lebih banyak bertumpu kepada pembuatan keputusan segera dan tindakan, mungkin sukar bagi pegawai-pegawai kanan kerajaan itu untuk memahami fungsi Majlis Raja-Raja khususnya dan raja-raja amnya.

Sehingga hari ini, ciri simbolik dalam mesyuarat-mesyuarat Majlis Raja-Raja memang ada. Segala sambutan, upacara dan program yang mengiringi setiap mesyuarat Majlis Raja-Raja menekankan peranan dan nilai raja-raja sebagai simbol dan lambang. Apabila tidak ada isu atau pelantikan penting dibuat, ciri-ciri itulah yang lebih menonjol dan menyebabkan mesyuarat majlis itu diberi perhatian. Tetapi walau apa pun, sememangnya perjalanan mesyuarat Majlis Raja-Raja diatur dan dilatarbelakangi oleh peraturan dan nilai protokol yang kuat. Seperti yang telah disebut keberangkatan tiba dan balik raja-raja ditentukan oleh susunan kekananan mereka. Begitu juga dengan Yang Dipertua Negeri yang susunan keutamaan mereka ditentukan oleh tarikh pelantikan mereka. Bagaimanapun, ciri upacara ini tidaklah seratus peratus baru kerana ketika mesyuarat Durbar yang pertama pada tahun 1897 pun, ciri ini sudah menonjol sebagaimana yang dicatatkan dalam minit mesyuaratnya dan juga memoir pegawai-pegawai British waktu itu.<sup>4</sup>



Selain menjadi hiburan buat rakyat, sambutan dan pesta itu juga menyediakan persekitaran yang sesuai bagi merapatkan hubungan sesama raja dan anggota kerabat mereka.

Mungkin perlu diulang bahawa ciri yang menonjol dan mungkin utama dalam peranan dan fungsi ketua negara umumnya dan sistem monarki amnya adalah untuk menjadi lambang dan simbol; baik buat autoriti pemerintahan, perpaduan atau negara itu sendiri. Dalam soal ini, meskipun peranan sedemikian diletakkan di bahu Yang di-Pertuan Agong, sedikit sebanyak majlis turut memainkan peranan terutamanya kesan daripada sifat dan peranan ahli-ahlinya, yakni raja-raja.

### Kesimpulan

Perbincangan tentang peranan Majlis Raja-Raja ini menarik kerana walaupun tidak semua peranan majlis disebut atau diperincikan dalam perlembagaan, majlis kelihatan berupaya mewujudkan atau mengisi kekosongan itu meskipun secara tidak sengaja. Bagaimanapun, keberkesanan peranan ini banyak bergantung pada keberanian dan inisiatif raja-raja sendiri. Setakat ini agak jelas bahawa ada peranan yang masih belum terbukti berkesan; termasuk yang berhubung dengan agama Islam dan orang Melayu. Dari satu sudut, ketidakberkesanan ini agak menghairankan kerana majlis sepatutnya tidak mempunyai masalah di sini: bukannya dua faktor itu antara sebab-sebab yang mengesahkan penerusan institusi beraja dalam sistem perlembagaan sekarang? Mungkin boleh dihujah bahawa ketidakberkesanan itu semacam membayangkan bahawa kunci keberkesanan bukanlah peruntukan undang-undang semata-mata: ada faktor-faktor lain yang menjadi penentu kepada keberkesanan sesuatu peranan atau fungsi itu.

Perbincangan berhubung dengan peranan Majlis Raja-Raja ini juga menunjukkan bahawa meskipun kerangka kuasa dan fungsi majlis ditentukan oleh perlembagaan, pelaksanaannya bergantung pada banyak faktor dan ini semua akhirnya membina sebuah tradisi dan konvensyen perlembagaan yang kesemuanya menunjukkan betapa peranan majlis tidak harus statik. Peranan Majlis Raja-Raja boleh berkembang dan

mengambil bentuk yang baru, dengan syarat kesahannya tidak menyalahi semangat perlembagaan. Semangat inilah yang harus menjadi roh, bukan sahaja kepada majlis, tetapi juga institusi-institusi perlembagaan lainnya termasuk kerajaan yang memerintah. Sesuatu yang selaras dengan semangat perlembagaan mudah dipertahankan. Bagaimanapun, sesuatu yang menyalahi perlembagaan, meskipun ada peruntukan yang jelas, tidak mudah untuk dipertahankan.

Mungkin boleh ditimbulkan persoalan: apakah sifat Majlis Raja-Raja sebenarnya? Institusi negeri atau pusat? Apakah majlis merupakan sebuah institusi yang berakar di peringkat negeri dan berperanan di peringkat pusat? Apakah Majlis Raja-Raja boleh memberi sumbangan dalam keadaan institusi yang seharusnya mewakili kepentingan negeri seperti Dewan Negara sudah tidak lagi berkesan? Ini semua akan dikupas dalam bab berikutnya dalam sorotan beberapa pergolakan yang dipilih khusus bagi meneliti segala teori dan gagasan yang cuba dikemukakan dalam bab tentang peranan Majlis Raja-Raja ini dan juga bab-bab sebelum ini.

Mahu tidak mahu isu-isu ini membangkitkan persoalan tentang kemampuan majlis untuk beroperasi dengan berkesan dan bebas; sesuatu yang membangkitkan soal kepakaran, birokrasi dan juga kewangan. Apakah majlis perlu mengorak langkah di sini? Apakah ini turut menuntut kerangka demokrasi yang lebih liberal di Malaysia sebagaimana badan-badan lain? Apakah majlis boleh melangkah ke hadapan di tengah-tengah hambatan-hambatan itu? Jawapan kepada persoalan-persoalan ini memerlukan maklumat dan masa yang lebih. Tetapi walau apa pun jawapan kepada soalan-soalan itu akan menentukan sama ada teori yang menghujah bahawa sesebuah institusi tradisi seperti Majlis Raja-Raja ini mempunyai kekuatan sendiri benar atau sebaliknya.

### Nota Hujung

- 1 Lihat *Penyata Rasmi Parlimen, Dewan Rakyat*, 1993, Jil. II, No. 67, hlm. 112–114.

- 2 Untuk gambaran lanjut, lihat Abdul Aziz Bari R.H. Hickling, 2001. "The Doctrine of Separation of Powers and the Ghost of *Karam Singh*", 1 MLJ xxi, hlm. xxvi–xxviii. Lihat juga Ahmad Ibrahim, 1986. "Interpreting the Constitution: Some General Principles", dlm. Trindade dan Lee (eds.), *The Constitution of Malaysia – Further Perspectives and Developments*. Petaling Jaya: Penerbit Fajar Bakti Sdn. Bhd., hlm. 18–45.
- 3 Lihat "Tuntutan supaya raja-raja campur tangan – Apa alasan perlembagaannya?", dlm. *Tamadun*, Bil. 62, Oktober 1999, hlm. 26–27.
- 4 Lihat Gullick J.M., 1993. *They came to Malaya: A Traveller's Anthology*, hlm. 12–14 dan hlm. 231–233. Penulis juga membuat beberapa catatan tentang kedudukan dan peranan upacara dan simbolik raja-raja Melayu dalam bukunya yang lain iaitu *Malay Society in the Nineteenth Century – The Beginnings of Change*, 1987, hlm. 2–35.

## VI

# Majlis Raja-Raja dan Masalah Perlembagaan: Sorotan Beberapa Peristiwa Penting



### Pengenalan

**S**ETELAH perkembangan, kedudukan perlembagaan dan peranan Majlis Raja-Raja dibincangkan, bab ini akan memaparkan beberapa insiden yang menunjukkan peranan majlis dimainkan atau kelihatan. Krisis-krisis yang dipaparkan terdiri daripada kontroversi yang berlaku mulai tahun 1980-an. Meskipun sebelum itu ada juga timbul krisis, kesannya tidaklah sampai ke tahap merubah kedudukan perlembagaan seperti yang berlaku pada tahun 1980-an dan 1990-an. Mungkin ada yang berasa bahawa bab ini perlu dibincangkan sebelum peranan Majlis Raja-Raja dihuraikan. Bagaimanapun memandangkan bahawa

bab ini cuba menghujah dan memberi kesimpulan tentang beberapa masalah itu, adalah lebih sesuai sekiranya kedudukan dan teori tentang peranan itu diperjelaskan terlebih dahulu. Ini penting dalam membuat penilaian terhadap tindakan yang diambil oleh Majlis Raja-Raja dalam rangka peranan perlembagaannya.

Secara khusus, bab ini akan melihat isu-isu, undang-undang dan persekitaran yang melatari peristiwa yang berlaku pada dekad-dekad tersebut. Pindaan perlembagaan dan undang-undang yang berkaitan juga akan turut disentuh. Sebahagian besar masyarakat kelihatannya masih keliru dan tidak memahami ciri-ciri penting apa lagi kesan krisis-krisis berkenaan. Ini tidak terbatas kepada masyarakat umum sahaja: golongan yang terdidik dalam bidang undang-undang juga nampaknya masih ada yang tidak berupaya memahami sifat dan implikasi krisis-krisis tersebut. Kefahaman tentang isu-isu dan perubahan yang berlaku dapat menjelaskan perlunya bab ini menghujah bahawa sesetengah daripada pindaan perlembagaan itu tidak sah atau menyalahi kehendak perlembagaan. Tidak perlulah dihujah betapa di sisi undang-undang bukan sokongan umum yang menjadi syarat sah atau tidaknya sesuatu tindakan itu. Walaupun sokongan perlu untuk memulakan sesuatu tindakan sama ada pada akhirnya ia sah atau tidak bergantung pada prosedur dan semangatnya.

Selain memaparkan realiti kuasa dan peranan Majlis Raja-Raja, sorotan ini turut menekankan kemampuan dan kelemahan Majlis Raja-Raja. Meskipun sebelum ini telah dihujah pelbagai potensi dan kemungkinan yang boleh dijadikan kenyataan oleh kuasa-kuasa itu pada analisis terakhirnya kesemuanya bergantung pada kemampuan dan komitmen raja-raja sendiri. Apa pun teori dan hujah yang cuba dikemukakan sebelum ini sama ada segala-galanya boleh diterjemahkan ke dalam bentuk tindakan terpulanglah kepada penglibatan Majlis Raja-Raja amnya dan raja-raja sendiri khususnya. Meskipun demikian, paparan ini akan turut menunjukkan sekatan dan halangan, baik dari kerangka sistem itu sendiri mahupun faktor-faktor lain, termasuk kerajaan yang memerintah. Dengan demikian, kesimpulan yang dikemukakan akan menjadi

lebih seimbang dan adil. Adalah tidak munasabah untuk menuduh Majlis Raja-Raja tidak efektif atau gagal tanpa terlebih dahulu meneliti faktor-faktor yang berada di luar kawalan raja-raja. Dari sudut lain, mungkin inilah masalah yang timbul apabila institusi tradisi diberikan peranan formal yang memerlukan syarat-syarat lain; termasuk prasarana yang lengkap dan berkesan.

### Isu Perkenan dan Darurat dalam Krisis Perlembagaan 1983

Krisis yang berlaku pada tahun 1983 timbul berikutan pindaan perlembagaan terhadap dua kuasa yakni (i) kuasa perkenan Yang di-Pertuan Agong ke atas rang undang-undang yang diluluskan oleh parlimen, dan (ii) kuasa mengisytiharkan darurat.<sup>1</sup> Kuasa perkenan diraja juga wujud di peringkat negeri di tangan raja-raja dan Yang Dipertua Negeri yang turut menjadi sasaran pindaan yang dikemukakan oleh kerajaan persekutuan. Perlu diakui bahawa kedua-dua kuasa perlembagaan ini diselubungi pelbagai kesamaran; khususnya sama ada kuasa perkenan ini adalah sesuatu yang bersifat budi bicara dan mutlak. Kedudukan yang tidak pasti ini kelihatannya membimbangkan kerajaan dan ia cuba menyelesaikan kesamaran itu dengan cara meminda peruntukan berkenaan. Bagaimanapun, tindakan tersebut turut menonjolkan beberapa kelemahan di pihak kerajaan sendiri. Malah, ia boleh dilihat sebagai kesempatan yang semacam ditunggu untuk memperkuatkan cengkaman kuasa dan pengaruh eksekutif terhadap doktrin perasingan kuasa dan semangatnya yang didokong oleh kerangka perlembagaan. Dalam menghujah pindaan itu, kerajaan persekutuan mendakwa bahawa Yang di-Pertuan Agong – dan juga raja-raja serta Yang Dipertua Negeri – tidak mempunyai sebarang kuasa dalam soal perkenan itu. Pindaan-pindaan itu juga boleh disifatkan sebagai tidak selaras dengan semangat semak dan imbang yang implisit dalam perlembagaan. Tetapi perlu juga disebut bahawa pihak raja-raja sendiri tidak sepenuhnya berada di pihak yang tidak mempunyai cacat cela kerana sebahagian daripada mereka turut menyumbang keadaan ke arah kebimbangan kerajaan tadi. Bagaimanapun, setakat mana masalah yang didakwa berpunca daripada raja-

raja itu – iaitu dakwaan bahawa ada raja yang enggan memberi perkenan kepada rang undang-undang yang diluluskan oleh Dewan Undangan Negeri – benar-benar memerlukan penyelesaian melalui pindaan itu tidaklah diketahui. Sepatutnya kerajaan persekutuan mengemukakan sebuah 'Kertas Putih' di parlimen bagi menjelaskan masalah tersebut. Selain itu, kerajaan juga tidak membenarkan isu tersebut dibincangkan secara terbuka apabila editor-editor akhbar dipanggil dan diberi arahan tentang pindaan tersebut. Berhubung dengan pindaan terhadap kuasa Yang di-Pertuan Agong mengisytiharkan Darurat pula, sebenarnya tidak ada masalah yang kelihatan sejak merdeka: kenyataannya ialah baginda tidak pernah menyalahgunakan kuasa itu. Sebaliknya hal yang sama tidak boleh dikatakan dengan tegas di pihak kerajaan persekutuan. Tanggapan itu bukan sesuatu yang tidak mempunyai asas; khususnya jika nasihat yang kerajaan beri kepada Yang di-Pertuan Agong supaya Darurat diisytiharkan di Sarawak (tahun 1966) dan Kelantan (tahun 1977) bagi menyelesaikan konflik politik antara negeri-negeri tersebut dengan kepemimpinan kerajaan pusat diambil kira. Dengan kata lain, dakwaan penyalahgunaan kuasa di pihak raja-raja tidak meyakinkan. Sebaliknya raja-raja dikatakan tidak senang dengan perisytiharan Darurat pada tahun 1969.<sup>2</sup> Ini semua semacam menunjukkan bahawa raja-raja yang berasa bahawa kuasa Darurat itu boleh disalahgunakan.

Sekiranya kita berbalik kepada Laporan Suruhanjaya Reid, persoalan tentang perkenan diraja telah menjadi punca perselisihan pendapat antara pendapat majoriti, yang kelihatannya berpegang dengan kedudukan yang ada di Britain (apabila kuasa perkenan dianggap prerogatif tetapi secara konvensyen tidak pernah digunakan untuk menolak rang undang-undang yang diluluskan oleh parlimen) dengan pendapat minoriti yang berpendapat bahawa sekiranya peruntukan tentang perkenan diraja itu dibiarkan terbuka, maka Yang di-Pertuan Agong mungkin boleh menolak rang undang-undang itu. Ini dinyatakan dalam nota yang ditulis oleh Hakim Abdul Hamid dalam laporan berkenaan. Pejabat Peguam Negara, dalam nasihatnya kepada Perdana Menteri, berpendapat dengan pendapat Trindade, seorang sarjana undang-undang, yang

menyatakan bahawa Yang di-Pertuan Agong tidak boleh menolak untuk memberi perkenan kepada rang undang-undang yang diluluskan oleh parlimen.<sup>3</sup> Pendapat Trindade itu bagaimanapun jelas tidak memberi perhatian kepada peranan ketua negara sebagai penjaga yang mungkin perlu sekiranya Parlimen meluluskan undang-undang yang *draconian* dan menentang demokrasi. Hak Yang di-Pertuan Agong untuk enggan memberi perkenan juga mungkin berguna sekiranya sesuatu rang undang-undang diluluskan tanpa mengikut prosedur yang ditetapkan. Tidak jelas sama ada Peguam Negara tidak mengetahui kedudukan ini ataupun pihak kerajaan tidak mahu mendengar nasihat tentang pandangan alternatif itu. Sebab itu cadangan kerajaan persekutuan untuk meminda perlembagaan – dengan meletakkan peruntukan yang menyatakan bahawa sekiranya sesuatu rang undang-undang tidak diperkenankan oleh yang di-Pertuan Agong dalam tempoh 15 hari, rang undang-undang itu akan terus menjadi undang-undang – diragui kewajarannya. Begitu juga dengan cadangan untuk memindahkan kuasa mengisytiharkan Darurat: daripada Yang di-Pertuan Agong kepada Perdana Menteri. Ada yang menyebut bahawa pada permulaannya, Suruhanjaya Reid meletakkan kuasa tersebut di tangan kerajaan, bagaimanapun telah dipinda dan diletakkan di tangan Yang di-Pertuan Agong.

Peranan Majlis Raja-Raja dalam krisis ini menarik. Bermula dengan Yang di-Pertuan Agong memilih untuk tidak menandatangani rang undang-undang berkenaan. Apabila ini berlaku, majlis mengambil peranan aktif dan bermulalah beberapa siri perbincangan antara parti pemerintah dengan raja-raja dalam majlis. Hujah raja-raja ialah bahawa pindaan tersebut menyentuh kedudukan, kemuliaan raja-raja dan dengan itu perkara tersebut perlu diberi persetujuan oleh majlis terlebih dahulu. Ini menarik kerana peruntukan tentang pindaan perlembagaan tidak meletakkan dua peruntukan yang terlibat dalam peruntukan yang memerlukan persetujuan Majlis Raja-Raja sebelum dipinda. Tetapi hujah yang dikemukakan bagi pihak raja-raja itu kukuh dan meyakinkan.

Setelah hampir empat bulan krisis itu berlanjutan, akhirnya dapat diselesaikan melalui kompromi. Kuasa mengisytihar Darurat dikembali-



kan kepada Yang di-Pertuan Agong. Berhubung dengan kuasa perkenan pula, perkara itu diubahsuai dengan memberi hak kepada Yang di-Pertuan Agong untuk mengembalikan rang undang-undang ke dewan yang memulakannya. Pengembalian itu disertakan dengan bantahan atau cadangan balas oleh baginda. Bagaimanapun, menurut formula kompromi itu lagi, sekiranya parlimen tetap dengan rang undang-undang yang asal, ia akan menjadi undang-undang tiga puluh hari setelah dipersembahkan semula kepada baginda buat kali kedua. Setelah rang undang-undang asal ditarik balik, cadangan yang baru itu pun dikemukakan dan setelah diluluskan oleh kedua-dua dewan, ia ditan-datangani oleh Timbalan Yang di-Pertuan Agong yang mewakili Yang di-Pertuan Agong.

Melihat kepada keadaan yang berlaku itu agak tidak tepat untuk dikatakan bahawa krisis yang berlaku pada tahun 1983 itu adalah suatu 'pertembungan' antara raja-raja umumnya dan Majlis Raja-Raja khususnya dengan rakyat yang diwakili oleh kerajaan.<sup>4</sup> Tanggapan atau kesimpulan seperti ini jelas terlalu simplistik. Pandangan itu juga gagal memahami mekanisme semak dan imbang yang boleh diwakili oleh Yang di-Pertuan Agong, raja-raja dan Yang Dipertua Negeri. Dalam pada itu boleh disebut bahawa kerajaan, meskipun mengadakan rapat umum yang nampaknya bertentangan dengan undang-undang yang ada khususnya Akta Polis 1967 tidak sepenuhnya mewakili rakyat. Mungkin boleh dikatakan bahawa tindakan itu berlindung di sebalik rakyat dan kedaulatan rakyat. Keengganan kerajaan membenarkan perbincangan terbuka atau menjelaskan masalah perkenan yang didakwanya kronik itu menyebabkan tindakannya tidak seratus peratus mewakili kedaulatan rakyat.<sup>5</sup> Cadangan kerajaan meminda peruntukan asal yang wujud sejak tahun 1957 tidak sepenuhnya selaras dengan kehendak demokrasi: kuasa perkenan Yang di-Pertuan Agong boleh digunakan untuk melaksanakan jentera semak dan imbang. Apalagi dalam keadaan Dewan Negara – yang seharusnya meneliti supaya rang undang-undang tidak diluluskan dengan tergesa-gesa – dikatakan tidak lagi berupaya melaksanakan ideal peranan asalnya.

Selain itu timbul soalan-soalan yang membangkitkan sama ada isu dan masalah itu berpunca daripada kekaburan peruntukan perlembagaan atau sikap manusia (yakni raja-raja dan ahli-ahli politik) itu sendiri? Sekiranya sistem yang dipersalahkan, kita harus sedar bahawa peruntukan sedemikian adalah lumrah di semua negara Komanwel dan Malaysia adalah satu-satunya negara yang mengalami krisis sedemikian. Kalau sistem yang salah, sudah tentu masalah itu juga wujud di tempat lain. Berhubung dengan dakwaan kerajaan persekutuan yang mengatakan bahawa masalah itu sudah lama wujud, mengapa ia tidak ditangani sejak dahulu lagi? Yang kelihatan ialah bahawa masalah-masalah yang didakwa kronik itu mungkin tidak wujud atau kalau pun wujud tidak kronik seperti yang didakwa. Di sisi undang-undang, jalan terbaik menangani masalah yang didakwa itu adalah dengan menubuhkan sebuah jawatankuasa atau suruhanjaya bebas bagi menyiasat dakwaan kerajaan dan mencadangkan langkah-langkah yang boleh diambil bagi mengatasinya. Meminda perlembagaan bukanlah satu-satunya jalan; khususnya apabila sesuatu pindaan itu boleh memberi kesan terhadap perseimbangan kuasa dalam keseluruhan kerangka perlembagaan.

### **Majlis Raja-Raja dan Cadangan Debat UMNO-PAS 1984<sup>6</sup>**

Dalam pertembungan dua parti politik Melayu yang berbesar ini, Majlis Raja-Raja memainkan peranan yang boleh dikaitkan kuasa agama; sesuatu yang sebelum ini telah dihujah sebagai harus dilakukan memandangkan tidak wujudnya pihak berkuasa agama yang sama dengan kedudukan di peringkat negeri. Majlis menjalankan peranan ini apabila majlis, melalui Yang di-Pertuan Agong membatalkan cadangan untuk mengadakan perdebatan terbuka tentang perpecahan umat Islam yang timbul berikutan cabaran yang dibuat oleh UMNO sendiri. Ini agak menarik kerana setahun sebelum itu Majlis Raja-Raja terjebak dalam krisis dengan pemimpin-pemimpin UMNO. Bagaimana mereka begitu mudah sanggup membatalkan debat tersebut; sesuatu yang dilihat oleh PAS sebagai menguntungkan UMNO, agak menarik untuk diperhatikan. Cabaran debat itu timbul apabila UMNO mendakwa PAS menuduhnya (UMNO)

kafir. PAS menafikan tuduhan UMNO itu. PAS mendakwa UMNO sengaja menimbulkan isu itu untuk melarikan diri daripada apa yang PAS lihat sebagai keengganan UMNO untuk melaksanakan kehendak dan tuntutan Islam dalam pemerintahan negara. Masalah ini sebenarnya sudah wujud sejak tahun 1960-an. Majlis Raja-Raja berpendapat bahawa sekiranya cadangan perdebatan terbuka itu diteruskan, akan menyebabkan perpecahan umat Islam lebih parah lagi.

Pembatalan debat itu menimbulkan pelbagai persoalan. Antaranya termasuklah apakah sebenarnya isu perlembagaan yang relevan di sini? Kemudian apakah sebenarnya yang didakwa sebagai perpecahan itu? Dari sudut perlembagaan, tidak ada isu besar yang timbul. Sebelum ini telah dihujah betapa Majlis Raja-Raja boleh memainkan peranan yang berkaitan dengan agama. Dalam soal ini jelas keputusan itu ialah keputusan majlis. Cuma yang menjadi persoalan ialah apakah ketetapan itu diambil atas inisiatif Majlis Raja-Raja sendiri ataupun atas cadangan kerajaan yang kebetulan terlibat dalam perdebatan itu. Tetapi persoalan yang lebih mencabar ialah mestikah pembatalan itu selaras dengan kehendak Islam? Ini semua perlu dijawab dengan melihat sikap Islam terhadap perpaduan, perbezaan pendapat dan anjuran menegakkan kebenaran. Umumnya, Islam mahukan perpaduan, tetapi perpaduan itu mesti dibina di atas prinsip dan tuntutan Islam. Dalam pada itu, perbezaan pendapat tidak semestinya bertentangan dengan Islam sekiranya etika dan adab yang betul diamalkan dalam menanganinya. Bagaimanapun ini semua tidak dapat dibincangkan apabila Majlis Raja-Raja membuat pendirian mahu perdebatan itu dibatalkan. Sebab itu meskipun kuasa majlis tidak dipersoalkan kewajaran dan kebijaksanaan keputusan Majlis Raja-Raja dalam membatalkan cadangan debat itu tidak meyakinkan. Dari sudut demokrasi pun, pembatalan itu tidak dapat dipertahankan kerana ia tidak selaras dengan perbahasan terbuka dan prinsip pertanggungjawaban. Sebagai parti yang memerintah, sepatutnya UMNO tidak harus diizinkan terlepas daripada pertanggungjawaban. Sekiranya kebimbangan terhadap kemungkinan perpecahan dan aib dibangkitkan, sepatutnya Majlis Raja-Raja menetapkan peraturan dan

batasan untuk debat itu; bukan membatalkannya.

Isu debat itu timbul lagi pada tahun 2000 apabila Pergerakan Pemuda UMNO bersetuju dengan Dewan Pemuda PAS untuk mengadakan debat tentang kontroversi hak-hak istimewa orang Melayu dalam perlembagaan. Bagaimanapun tidak ada tindakan dibuat. Dengan sendirinya Majlis Raja-Raja kelihatan tidak konsisten dalam menangani konflik antara dua parti politik Melayu ini. Apakah ini menunjukkan bahawa inisiatif pada tahun 1984 itu bukan inisiatif majlis sendiri? Atau apakah majlis menyedari bahawa tidak wajar untuknya turut campur atau terlibat dengan persaingan antara kedua-dua parti orang Melayu-Islam itu? Jika dibandingkan dengan cadangan debat pada tahun 1984, isu yang menjadi maudhuk kepada perdebatan tahun 2000 lebih hampir dengan fungsi dan kuasa perlembagaan Majlis Raja-Raja. Seperti yang telah disebutkan, kedudukan istimewa orang Melayu sangat intim dengan majlis. Dari segi sejarah dan kewujudan hak-hak istimewa itu, pertukaran polisi dan pindaan terhadapnya; semua ini terletak di bawah bidang kuasa Majlis Raja-Raja. Berbeza dengan soal agama Islam, isu itu lebih secara langsung berkait dengan peranan dan kuasa Majlis Raja-Raja, tetapi majlis tidak berbuat apa-apa. Mungkin senario dan persekitaran politik pada tahun 2000 berbeza dengan tahun 1984. Tetapi walau apa pun, dari segi perlembagaan alasan dan kewajaran untuk Majlis Raja-Raja bertindak di sini lebih kukuh dan lebih jelas daripada dalam kes pada tahun 1984.

### Perisytiharan Prinsip-prinsip Perlembagaan 1992

Perisytiharan ini dirangka sebagai kemuncak daripada suatu siri perundingan antara raja-raja dengan para pemimpin kanan UMNO yang duduk dalam kerajaan persekutuan. Siri pertemuan dan rundingan itu berpunca daripada tuduhan para pemimpin UMNO terhadap istana berikutan daripada kekalahan teruk Barisan Nasional (BN) yang diterajui oleh parti itu di Kelantan di tangan Angkatan Perpaduan Ummah (APU) yang diterajui oleh PAS dan Parti Semangat 46 pada pilihan raya umum pada tahun 1990. Intisari tuduhan itu ialah apa yang UMNO lihat

sebagai kedudukan istana dan raja yang harus tidak memihak dalam persaingan antara parti-parti politik. UMNO mendakwa bahawa kekalahan teruknya di Kelantan berpunca daripada penglibatan sultan. Bagaimanapun, dakwaan itu dinafikan oleh baginda meskipun secara kebetulan salah seorang kerabat diraja negeri itu ialah pemimpin APU. Bagaimanapun, sebelum itu UMNO sendiri melibatkan pihak istana apabila kepemimpinan parti berkenaan berusaha menubuhkan UMNO setelah diharamkan oleh mahkamah atas sebab-sebab teknikal pada tahun 1987. Parti itu menyeret institusi beraja ke dalam politik kepartian apabila salah seorang raja berucap dalam perhimpunan parti berkenaan.

Banyak perkara dilibatkan dalam kritikan terhadap raja-raja. Ini timbul akibat tuduhan para pemimpin UMNO, sebagaimana yang berlaku pada tahun 1983, terhadap raja-raja yang menyangkut soal-soal peribadi raja-raja dan kedudukan perlembagaan mereka. Seseengahnya jelas menjadi kesalahan di bawah Akta Hasutan 1948 kerana ada antara ucapan-ucapan itu yang menyentuh kesahan peranan raja-raja dan keseluruhannya semacam hendak menimbulkan rasa benci terhadap raja-raja khususnya dan institusi beraja amnya.

Pelbagai cadangan ditimbulkan oleh para pemimpin UMNO. Seseengahnya, seperti cadangan hendak memansuhkan kuasa budi bicara dalam pelantikan kerajaan, tidak masuk akal dan tidak dapat diteruskan. Mereka juga mahukan diadakan kod etika raja-raja. Bagaimanapun ini tidak mempunyai signifikan apa-apa kerana pada hakikatnya ia adalah pengakuan kepada prinsip-prinsip Raja Berperlembagaan yang sudah ada dalam perlembagaan; baik di peringkat persekutuan mahupun negeri. Ia menyentuh soal prinsip bertindak mengikut nasihat, pelantikan persekutuan, penglibatan raja-raja dalam perniagaan dan seumpamanya. Oleh sebab perisytiharan tersebut tidak membuat apa-apa perubahan (secara jelas perisytiharan itu menyatakan bahawa ia tidak mempunyai kuatkuasa undang-undang), apakah ia boleh dikatakan sebagai sekadar untuk mengambil hati kepemimpinan UMNO sahaja?

Bagaimanapun, tidak semua raja bersetuju dengan perisytiharan tersebut. Ini menimbulkan persoalan tentang prosedur pengambilan

keputusan dalam majlis. Bagaimanapun, peraturan majlis menetapkan bahawa keputusan boleh dibuat oleh Majlis Raja-Raja. Meskipun demikian, keputusan itu mungkin sukar untuk dipegang kerana ia tidak dipersetujui oleh semua raja. Tetapi walau apa pun ini tidak menjadi masalah kerana awal-awal lagi perisytiharan berkenaan sudah membuat ketetapan yang jelas bahawa ia sekadar memperakukan kedudukan dalam perlembagaan.

### Pindaan Perlembagaan tentang Imuniti Raja-Raja 1993

Kontroversi ini sebenarnya tidak melibatkan peruntukan yang secara langsung bersangkutan dengan kuasa awam. Kontroversi timbul bukan sahaja kerana perkara ini melibatkan keistimewaan imuniti tetapi juga kerana kerajaan persekutuan dan parti yang memerintah seakan-akan mengambil kesempatan untuk mempersoalkan seluruh alasan tentang kewujudan dan kesahan sistem beraja. Ini tidak wajar kerana sepatutnya isu berhubung dengan kesahan itu sudah selesai. Selain itu, adalah menjadi kesalahan yang jelas di bawah Akta Hasutan 1948 untuk membangkitkan rasa benci terhadap raja-raja. Ini semua dilakukan atas nama 'usaha untuk menjaga dan memperkukuh institusi beraja'. Alasan ini tidak mudah untuk diterima apabila akhbar-akhbar menonjolkan insiden-insiden dan 'pendedahan-pendedahan' yang diragui kebenaran dan faktanya. Meskipun kerajaan dan parti berkenaan mendakwa mereka mewakili rakyat, kenyataan bahawa perdebatan terbuka tidak diizinkan menyebabkan hujah-hujah mereka sukar diterima. Sebab itu ada pihak yang berasa ragu terhadap agenda kerajaan yang sebenarnya dalam mengemukakan pindaan perlembagaan tentang keistimewaan imuniti buat Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja.

Walau apa pun kontroversi ini melibatkan perubahan besar dalam perlembagaan kerana perubahan itu menyebabkan kewujudan sebuah institusi yang tidak wujud sebelum itu; yakni Mahkamah Khas untuk raja-raja. Masalah yang timbul ini sebenarnya pernah dibangkitkan oleh bekas Perdana Menteri Tunku Abdul Rahman Putra al-Haj pada tahun 1987.<sup>7</sup> Malangnya kerajaan tidak mengambil apa-apa tindakan.

Insiden yang memprovok pindaan tahun 1993 itu ialah laporan yang memperihalkan kecederaan yang dialami oleh seorang jurulatih hoki yang didakwa dipukul oleh sultan pada akhir tahun 1992. Ini diikuti oleh kelulusan sebulat suara usul mengecam tindakan tersebut oleh parlimen; sesuatu yang menyaksikan pihak kerajaan dan pembangkang sebulat suara dalam usul tersebut. Kelulusan usul tersebut diikuti dengan cadangan pindaan ke atas peruntukan perlembagaan yang memberikan imuniti – perlindungan daripada tindakan undang-undang dan mahkamah – buat Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja.

Perlu disebut bahawa Yang di-Pertuan Agong bukanlah golongan yang menikmati kesitimewaan imuniti di sisi undang-undang. Para diplomat, ahli Parlimen, para hakim, peguam dan saksi dalam masa menjalankan tugas mereka di mahkamah juga turut menikmati perlindungan itu meskipun sifat dan batasan imuniti mereka mungkin berbeza dengan imuniti yang dinikmati oleh Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja. Untuk catatan, Yang Dipertua Negeri tidak diberi keistimewaan itu. Ada juga yang berpendapat bahawa meskipun pegawai kerajaan tidak diberi perlindungan imuniti oleh undang-undang, mereka pada hakikatnya turut menikmati keadaan yang sama kerana mereka boleh mempengaruhi keputusan Peguam Negara sama ada untuk mengambil keputusan mendakwa mereka atau sebaliknya. Berbalik kepada Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja alasan mereka diberi keistimewaan imuniti itu ialah sebagai balasan atas kesanggupan mereka menyerahkan kuasa pemerintahan kepada rakyat serta untuk membolehkan mereka bebas dan menjalankan peranan tanpa boleh diugut dan dikenakan tekanan oleh kerajaan yang memerintah.

Pihak kerajaan mendakwa bahawa peruntukan berhubung dengan imuniti tidak termasuk dalam perkara yang diterangkan dalam perlembagaan sebagai memerlukan persetujuan Majlis Raja-Raja terlebih dahulu. Meskipun ini benar jika kita merujuk peruntukan pindaan perlembagaan, ia agak meleset jika kita merujuk fungsi majlis di bawah perlembagaan yang jelas memberi hak untuk majlis memberi perkenan atau sebaliknya dalam kelulusan yang menyentuh keistimewaan, kedu-

dukan, kemuliaan dan kebesaran raja-raja.

Rang undang-undang yang diluluskan oleh kedua-dua dewan kemudiannya dikembalikan semula ke Dewan Rakyat oleh Yang di-Pertuan Agong beserta dengan beberapa cadangan. Seperti yang telah dibincangkan sebelum ini, hak atau kuasa mengembalikan rang undang-undang ini dimasukkan ke dalam perlembagaan sebagai formula kompromi bagi menyelesaikan kebuntuan pada tahun 1983. Dengan kata lain, meskipun cadangan terhadap rang undang-undang oleh Yang di-Pertuan Agong itu diputuskan bersama atau dibuat dengan rundingan dengan Majlis Raja-Raja secara rasmi, ia adalah cadangan Yang di-Pertuan Agong. Dengan kata lain, perkara yang kemudiannya dipersetujui oleh kedua-dua dewan itu ialah cadangan Yang di-Pertuan Agong. Ertinya, pindaan perlembagaan tahun 1993, yang sepatutnya dibawa kepada dan dipersetujui oleh Majlis Raja-Raja, tidak memenuhi prosedur itu.

Walau apa pun, imuniti raja-raja yang asalnya mutlak itu kemudiannya tertakluk kepada tindakan di Mahkamah Khas yang diwujudkan melalui pindaan tahun 1993 itu. Mahkamah yang mengandungi lima orang hakim itu membenarkan pelantikan dua orang hakim yang dinamakan oleh Majlis Raja-Raja. Bagaimanapun, tidak jelas tindakan apakah yang boleh dibawa ke mahkamah tersebut. Penerangan kepada rang undang-undang berkenaan menyatakan bahawa kes-kes yang melibatkan Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja boleh dibawa ke mahkamah tersebut. Ertinya, mungkin kes-kes yang melibatkan tugas rasmi mereka tidak boleh dibawa ke mahkamah tersebut. Soalnya adakah mudah untuk membuat garis pemisah antara kedua-dua jenis tindakan itu? Sekiranya seseorang raja itu enggan membubarkan dewan (yang merupakan salah satu kuasa budi bicara di bawah perlembagaan) bolehkah keengganan itu dibawa ke mahkamah berkenaan? Jelas bahawa adalah tidak mudah untuk membezakan yang mana rasmi dan yang mana peribadi. Selain pembentukan Mahkamah Khas, pindaan itu juga memberi kuasa kepada Majlis Raja-Raja untuk mengambil alih kuasa pengampunan yang dimiliki Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja dalam



keadaan yang melibatkan mereka sendiri atau permaisuri atau putera dan puteri mereka. Pindaan itu juga melonggarkan larangan kritikan terhadap Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja: kritikan boleh dibuat dalam Parlimen atau Dewan Undangan Negeri selagi ia tidak menganjurkan pemansuhan sistem beraja.

Apakah pindaan perlembagaan pada tahun 1993 itu sebenarnya telah memansuhkan imuniti raja-raja? Jawapan ringkas kepada soalan ini ialah tidak. Ini kerana peruntukan perlembagaan yang menyebut hak berkenaan antara lain menyatakan bahawa "Tiada apa-apa perbicaraan boleh dibawa dalam mana-mana mahkamah terhadap raja bagi sesuatu negeri atas sifat peribadinya kecuali dalam Mahkamah Khas....."<sup>8</sup> Dengan kata lain, Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja tetap mempunyai hak imuniti di mahkamah biasa sebagaimana sebelum pindaan itu. Mungkin boleh dikatakan bahawa pada hakikatnya perubahan yang dilakukan melalui pindaan tahun 1993 itu ialah menubuhkan sebuah Mahkamah Khas untuk membicarakan Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja; bukan memansuhkan imuniti mereka. Dilihat dari sudut ini boleh dikatakan bahawa pindaan itu pada hakikatnya tidaklah berjaya sebagaimana yang digembar-gemburkan oleh media massa dan juga tanggapan sebahagian rakyat.

### Doktrin Mengikut Nasihat dan Perkenan dalam Pindaan 1994

Terdapat dua perkara utama dalam pindaan perlembagaan tahun 1994: (i) kuasa perkenan di peringkat pusat dan negeri ke atas rang undang-undang yang diluluskan oleh Parlimen atau Dewan-dewan Undangan Negeri, dan (ii) tanggungjawab mengikut nasihat ke atas Yang di-Pertuan Agong, raja-raja dan Yang Dipertua Negeri.

Apa yang berlaku ialah kerajaan persekutuan mengemukakan pindaan terhadap kuasa Yang di-Pertuan Agong mengemukakan cadangan balas terhadap rang undang-undang yang diluluskan oleh Parlimen. Hak itu telah dipersetujui oleh pihak raja-raja dan kerajaan persekutuan yang menyelesaikan jalan buntu dalam krisis perlembagaan tahun 1983. Di peringkat negeri, kedudukannya dikembalikan sebagaimana yang

wujud sejak tahun 1957. Satu lagi pindaan yang dikemukakan oleh kerajaan persekutuan pada tahun 1994 ialah berkaitan dengan nasihat. Menurut kedudukan asal, yang wujud sejak tahun 1957 ialah bahawa ketua negara perlu mengikut nasihat kerajaan yang memerintah. Andaian di sebalik doktrin mengikut nasihat ini ialah bahawa kerajaan yang memerintah memegang mandat rakyat dan nasihat itu selaras dengan demokrasi dan undang-undang. Pindaan tahun 1994 seolah-olah hendak memaksakan nasihat kepada Yang di-Pertuan Agong, raja-raja dan Yang Dipertua Negeri supaya mengikut nasihat kerajaan dalam apa pun keadaan. Menurut pindaan itu, kepala utama persekutuan dan ketua negeri sekiranya mereka dikehendaki oleh perlembagaan atau undang-undang supaya bertindak mengikut nasihat, atas nasihat atau selepas menimbang nasihat, maka mereka hendaklah mengikut nasihat. Dengan kata lain, pindaan mahukan Yang di-Pertuan Agong, raja-raja dan Yang Dipertua Negeri mengikut nasihat dalam semua keadaan. Seperti yang kelihatan, ketiga-tiga kategori bertindak dan nasihat itu berbeza antara satu sama lain: masing-masing jelas menunjukkan perbezaan dari segi ruang untuk budi bicara atau pertimbangan Yang di-Pertuan Agong, raja-raja atau Yang Dipertua Negeri. Jika dilihat dari sudut prinsip semak dan imbang, ketiga-tiga keadaan itu memberi ruang yang berbeza untuk mereka memainkan peranan.

Berhubung dengan perkenan ke atas rang undang-undang pula ia mengembalikan kedudukan yang menjadi punca krisis pada tahun 1983 dan juga melaksanakan kedudukan tersebut di peringkat negeri; yang telah ditarik balik sebagai sebahagian daripada tolak ansur bagi menyelesaikan krisis itu. Di bawah pindaan tahun 1994, sesuatu rang undang-undang yang telah diluluskan oleh dewan akan terus menjadi undang-undang dengan atau tanpa perkenan. Berbeza dengan krisis pada tahun 1983 yang didakwa berpunca daripada apa yang didakwa perbuatan melambatkan perkenan di peringkat negeri, pada tahun 1994 tidak ada masalah yang kedengaran. Tidak ada jua kedengaran salah laku di kalangan raja dan kelihatannya mereka berpegang kepada apa yang dipersetujui dalam krisis-krisis yang berlaku sebelum itu. Sekiranya

pindaan tahun 1983 yang dikatakan diprovok oleh ketidakmunasabahan segelintir raja-raja itu pun boleh dipertikaikan kewajarannya, apalagi pindaan tahun 1994 yang tidak mempunyai sebab yang relevan dan munasabah itu. Seperti yang ditunjukkan di atas, pindaan tahun 1994 itu mempunyai kesan yang serius terhadap jentera semak danimbang.

### **Majlis Raja-Raja dan Dakwaan Perpecahan Melayu 1999–2000**

Sebagaimana pada tahun 1984, tidak jelas tentang yang dikatakan perpecahan orang Melayu di sini. Bagaimanapun peranan Majlis Raja-Raja dibangkitkan semula. Tetapi dalam kesempatan tersebut, timbul soal kemampuan raja-raja. Ini kerana ada bukti-bukti yang menunjukkan bahawa majlis tidak membuat keputusan berhubung dengan soal tersebut. Selain itu, kenyataan yang mendakwa Majlis Raja-Raja prihatin dengan apa yang dikatakan sebagai perpecahan orang Melayu itu tidak dibuat oleh Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja.

Dari sudut Majlis Raja-Raja, insiden ini boleh diambil sebagai contoh membayangkan kelemahan dan tidak berkesannya mekanisme atau birokrasi yang majlis miliki. Sekiranya sudah ada pihak lain yang boleh bercakap bagi pihak majlis, ia dengan sendirinya membayangkan bahawa majlis tidak bebas dan boleh dimanipulasikan. Kemudian timbul juga persoalan tentang sikap dan kefahaman raja-raja sendiri, khususnya sebagai pemimpin orang Melayu dan ketua agama Islam. Isu-isu seperti ini, jika kita kembali kepada perundingan kemerdekaan dahulu, seharusnya membuatkan raja-raja berdiri dan membuat kenyataan. Sebab itulah sebelum ini telah dipertikaikan apakah raja-raja amnya dan Majlis Raja-Raja khususnya, memang membuat keputusan berhubung dengan cadangan debat antara UMNO dengan PAS pada tahun 1984.

### **Majlis Raja-Raja dan Isu Pengambilan Putrajaya**

Putrajaya ialah wilayah persekutuan yang ketiga selepas Kuala Lumpur dan Labuan. Mengikut perlembagaan walaupun Parlimen diberi kuasa untuk membawa masuk negeri baru ke dalam persekutuan sekiranya

itu membawa kepada perubahan sempadan negeri-negeri Majlis Raja-Raja mempunyai hak untuk memberi persetujuan. Begitu juga dengan negeri yang terlibat.

Apa yang menjadi persoalan di sini ialah betapa keputusan untuk mengambil wilayah milik negeri Selangor itu kelihatannya diputuskan oleh kerajaan persekutuan secara bersendirian. Dewan Undangan Negeri Selangor dan Majlis Raja-Raja dilibatkan hanya setelah perjanjian berkenaan ditandatangani.<sup>9</sup> Pengumuman mengenai keputusan itu dibuat setelah kabinet membuat keputusan untuk mengambil Putrajaya. Sepatutnya kerajaan persekutuan menunggu persetujuan pihak negeri dan Majlis Raja-Raja; bukan melakukan sesuatu yang menyebabkan negeri berkenaan dan majlis berada di dalam keadaan yang sulit sebagaimana yang berlaku dalam krisis-krisis perlembagaan sebelum ini: keputusan dibuat dan kemudian bantangan kepada majlis. Urutan ini dirasakan tidak selaras dengan kehendak perlembagaan yang agak jelas mahu mempertahankan kedaulatan dan hak negeri yang sudah sedia lemah dan serba kekurangan dalam kerangka dan struktur perlembagaan kita. Pengambilan wilayah melibatkan banyak isu, dari yang bersifat teoretikal kepada yang bersifat praktikal. Secara teori akan semakin kurangnya saiz kedaulatan negara berkenaan. Pengambilan juga akan mengambil salah satu sumber hasil negeri, yang sudah sedia kecil kerana kebanyakan hasil mahsul sudah diletakkan di bawah bidang kuasa persekutuan. Itulah sebabnya penyerahan wilayah perlu mendapat persetujuan dewan negeri berkenaan. Sebagai pihak yang mewakili rakyat pengambilan wilayah perlu diteliti kerana jika tidak generasi akan datang akan menggigit jari; menyalahkan generasi terdahulu. Nilai pampasan dan seumpamanya perlu dihalusi secara terbuka; bukan oleh segelintir pemimpin politik sahaja.

Dalam susunan politik yang ada negeri Selangor sukar untuk mempertahankan haknya itu. Apabila menteri besarnya sudah ditentukan oleh pihak kepemimpinan parti yang kebetulan menerajui kepimpinan kerajaan persekutuan tentulah tidak mudah untuk kerajaan negeri yang dipimpin oleh pengikut-pengikut parti yang memerintah kerajaan

persekutuan untuk melawan kehendak pusat itu. Bagaimanapun Majlis Raja-Raja tidak berada di dalam keadaan yang sama. Dan majlis boleh bermesyuarat membincangkan hal itu. Yang di-Pertuan Agong, yang juga Sultan Selangor, mempunyai kuasa budi bicara untuk memanggil mesyuarat tergepar bagi membincangkan pengambilan Putrajaya itu. Bagaimanapun ini tidak berlaku. Jadi apakah boleh jika dikatakan bahawa peranan Majlis Raja-Raja dalam menjaga atau mempertahankan kedaulatan negeri tidak begitu berkesan; sekurang-kurangnya dalam kes Putrajaya ini. Dari sudut hubungan persekutuan negeri ini menjadi teladan yang buruk. Pada masa akan datang ia mungkin akan berlaku ke atas negeri-negeri lain.

Selain soal kedaulatan negeri dan pendapatan negeri pengambilan wilayah juga boleh memberi kesan kepada kedudukan orang-orang Melayu. Dalam kes ini kuranglah lagi wilayah yang asalnya dipegang oleh sebuah negeri Melayu. Apa yang menarik ialah betapa negeri tidak menunjukkan penentangan meskipun pemangku raja pernah dipetik sebagai masih tidak puas hati terhadap kegagalan kerajaan pusat untuk memenuhi beberapa komitmen yang dijanjikan oleh pihak pusat apabila negeri berkenaan sanggup menyerahkan Kuala Lumpur pada 1974.

Insiden ini menyebabkan kita menoleh kembali penyerahan Kuala Lumpur pada 1974 dan Labuan (oleh Sabah) pada 1984. Apa yang kelihatan di dalam kes-kes ini ialah betapa Majlis Raja-Raja kelihatan mengesahkan sahaja keputusan yang dimaklumkan kepada mereka oleh pihak kerajaan persekutuan dan negeri. Dengan kata lain, bertentangan dengan kehendak perlembagaan, penyerahan itu hanya diputuskan oleh pihak eksekutif. Prosedur yang ditetapkan oleh perlembagaan, yang seharusnya menjadi mekanisme semak dan imbang, telah kelihatan menjadi sesuatu yang pada hakikatnya adalah formaliti semata-mata. Mungkin perlu dinyatakan bahawa selain semak dan imbang prosedur yang ketat itu perlu untuk menyuburkan demokrasi. Meskipun dari segi kewujudan fizikal pihak berkuasa persekutuan kecil tetapi ia dibekalkan oleh kuasa dan sumber kewangan yang banyak. Kewujudan negeri-negeri yang kuat dan berotonomi, sesuatu yang harus didokong

oleh Majlis Raja-Raja, boleh memperkukuh jentera semak dan imbang.

Fenomena itu membayangkan bahawa masalah yang ada diburukkan oleh wujudnya parti politik yang, seolah-olahnya, telah mengembirikan mekanisme semak dan imbang. Ini menjadi lebih parah apabila di dalam parti itu sendiri mekanisme demokrasi menjadi lemah dan sindrom bisu menjadi budayanya. Majlis Raja-Raja sukar untuk berkesan dalam keadaan sedemikian kerana perlembagaan hanya meletakkan sebahagian daripada peranan semak dan imbang itu kepada raja-raja. Perlembagaan, agak jelas, melihat fungsi semak dan imbang ini sebagai suatu fungsi kolektif di kalangan pelbagai institusi.

### Kesimpulan

Dari sudut perlembagaan, insiden-insiden yang dipaparkan di atas menunjukkan bahawa negara ini mempunyai tradisi perlembagaannya sendiri meskipun bentuk formal perlembagaannya Westminster. Yang jelas, Majlis Raja-Raja – kewujudannya, kuasanya dan lain-lain – tidak ditiru daripada model yang ada di United Kingdom atau negara-negara yang mengamalkan demokrasi berparlimen lainnya. Tetapi walau apa pun asal usulnya semua pihak, baik raja-raja apalagi kerajaan yang memerintah tidak mempunyai pilihan selain menerima bahawa demokrasi bermakna ketelusan dan akauntabiliti.

Secara keseluruhannya dalam krisis yang berlaku misalnya pada tahun 1983, Majlis Raja-Raja boleh disifatkan sebagai telah memberikan persembahan yang terbaik dari segi perundingan, kemampuan melambatkan rang undang-undang itu dan kemampuan majlis mengemukakan cadangan balas kepada pihak kerajaan. Persembahan yang sama mungkin boleh dikatakan pada tahun 1993. Bagaimanapun kes raja-raja kurang kukuh kali ini. Setakat ini mungkin boleh dikatakan bahawa majlis agak berkesan dalam menjalankan peranannya mempertahankan kedudukan raja-raja walaupun apa yang berlaku dalam pindaan tahun 1993 dan tahun 1994 mungkin tidak sepenuhnya menyokong kesimpulan itu. Prestasi sedemikian boleh menimbulkan keraguan terhadap kemampuan Majlis Raja-Raja dalam melaksanakan peranannya dalam hal-hal

lain. Kemampuan dan keberkesanan Majlis Raja-Raja dalam insiden-insiden lain yang melibatkan agama dan orang Melayu juga kurang meyakinkan. Mungkin ini boleh dijadikan bahan renungan tentang setakat mana perlindungan perlembagaan itu berkesan. Sekurang-kurangnya apa yang berlaku terhadap Majlis Raja-Raja itu mengisyaratkan bahawa perlindungan oleh perlembagaan itu perlu dilihat dalam senario dan konteksnya. Tetapi walau apa pun tanggapan kita ini jelas menunjukkan bahawa kepentingan dan kedudukan orang Melayu bergantung atau berkait dengan kedudukan dan kekuatan Majlis Raja-Raja. Sebab itu apabila kritikan terhadap raja-raja dibuat dengan cara yang melampau, ada pihak yang bimbang tentang kesan masa depannya: kedudukan raja-raja adalah seumpama brek yang menahan cabaran terhadap kedudukan orang Melayu dalam perlembagaan. Sekiranya kedudukan raja-raja tercabar, lambat-laun kedudukan orang Melayu akan tercabar juga. Ini kerana kedua-duanya bergantung atas kesahan yang sama.

Menyentuh tentang kedudukan raja-raja meskipun mereka tidak mengalami pengurangan kuasa dalam erti kata yang sebenar, krisis-krisis yang telah berlaku selama ini membantu mendefinisikan semula kedudukan dan peranan mereka dalam kerangka demokrasi berperlembagaan di Malaysia. Tidak secara langsung, dari sudut perlembagaan, fenomena itu memaparkan kekurangan dan ketidaksempurnaan perlembagaan bertulis walaupun apa yang kelihatan sebagai kekurangan dan kelemahan perlembagaan bertulis itu mungkin, pada hakikatnya, adalah kegagalan memahami perlembagaan yang seharusnya diambil kira dalam memahami dan melaksanakan peruntukan perlembagaan.

### Nota Hujung

- 1 Peruntukan-peruntukan berkenaan dalam Perlembagaan Persekutuan ialah Perkara 66 tentang perkenan Yang di-Pertuan Agong, Perkara 150 kuasa Yang di-Pertuan Agong mengisytiharkan Darurat dan Jadual Kelapan yang berhubung perlembagaan-perlembagaan negeri mengenai perkenan diraja.

- 2 Lihat Tunku Abdul Rahman, 1970. *Sebelum dan Selepas 13 Mei*. Kuala Lumpur: Penerbit Utusan Melayu.
- 3 Untuk gambaran lebih jelas tentang pandangan ini lihat Trindade & Lee (eds), 1966. *The Constitution of Malaysia: Further Perspectives and Developments*; Lihat juga Suffian, Lee & Trindade (eds), 1978. *The Constitution of Malaysia: Its Developments 1957-1977*. Pendapat yang berbeza tentang isu ini boleh dilihat dalam Abdul Aziz Bari, 1996. *The Development and Role of Constitutional Monarchy in Malaysia*, hlm. 130-132 dan 218-225. Pendapat yang mengatakan bahawa Yang di-Pertuan Agong boleh mengisytiharkan darurat tanpa nasihat, disahkan oleh mahkamah dalam kes *Pendakwa Raya lwn Mohd. Amin bin Mohd. Razali & YL* [2000] 4 MLJ 679, [2001] 1 CLJ 75. Bagaimanapun, Mahkamah Persekutuan dalam kes *Abdul Ghani bin Ali @ Ahmad & 2 YL lwn Pendakwa Raya* [2001] 4 AMR 4317 menolak kedudukan tersebut.
- 4 Tanggapan ini kelihatan dalam ulasan yang ditulis oleh wartawan veteran Tan Sri A. Samad Ismail dan beberapa orang sarjana.
- 5 Editor akhbar dipanggil dan diminta oleh kerajaan tidak memberi perhatian kepada pindaan itu: lihat laporan *Far Eastern Economic Review*, keluaran Jun - Disember 1983. Isu pindaan ini menjadi pengetahuan umum apabila bekas Setiausaha Agung UMNO (Tan Sri) Datuk Senu Abdul Rahman menulis surat terbuka kepada Perdana Menteri dan Presiden UMNO, Dato' Seri Dr. Mahathir Mohamad.
- 6 Untuk gambaran lebih lanjut lihat laporan dalam *Pembina Generasi*, Disember 1984 - Januari 1985, hlm. 8-11.
- 7 Lihat Aliran, 1987. *Reflections on the Malaysian Constitution*, Pulau Pinang: Aliran Kesedaran Negara, hlm. 20.
- 8 Perlembagaan Persekutuan, Perkara 181(2).
- 9 Peruntukan perlembagaan yang relevan di sini ialah Perkara 2 Perlembagaan Persekutuan. Lihat juga kes *Government of Kelantan lwn Government of the Federation of Malaya & Tunku Abdul Rahman Putra al-Haj* [1963] MLJ 355 yang kontroversial itu.



## VII

# Beberapa Kesimpulan dan Jangkaan Masa Depan

**K**ESIMPULAN dan jangkaan masa depan tentang kedudukan dan peranan Majlis Raja-Raja ini perlu dibincangkan di bawah tiga tajuk kecil. Tajuk pertama ialah soal peranan Majlis Raja-Raja dan kesahannya, kedua, penilaian umum terhadap prestasi dan sebab-sebab mengapa ia memuaskan atau sebaliknya dan ketiga ialah perubahan dan penyesuaian lanjut yang perlu dicadangkan berdasarkan kedua-dua kesimpulan itu.

### Majlis Raja-Raja dan Kesahannya di Sisi Demokrasi

Sebagaimana yang berlaku di negara-negara lain, sistem demokrasi yang

diamalkan di Malaysia tidak semestinya bermakna bahawa demokrasi akan mengambil alih semua peranan raja-raja kerana tujuan utama sistem demokrasi bukan sesuatu yang kesemuanya untuk atau bersifat Melayu; ciri-ciri yang tidak dapat dipisahkan daripada institusi beraja. Sama dengan negara-negara lain, identiti dan sejarah perlu untuk memberi roh kepada negara ini. Faktor-faktor itu juga penting untuk membantu mewujudkan kestabilan. Untuk itu perlembagaan telah memberi ruang bagi ciri-ciri dan kepentingan Melayu yang implikasinya bermakna adalah peranan dan tugas buat raja-raja; baik melalui institusi kesultanan dan Yang di-Pertuan Agong mahupun Majlis Raja-Raja.

Semua alasan dan kenyataan itu memberi isyarat bahawa masa depan Majlis Raja-Raja khasnya dan sistem beraja amnya, bahawa institusi berkenaan mempunyai sebab untuk kekal dan relevan di negara ini. Perkembangan sejarah negara ini telah memperlihatkan betapa yang berubah – pada hakikatnya – ialah bentuk dan ruang lingkup peranan yang perlu dimainkan oleh raja-raja. Menarik untuk disebutkan lagi bahawa jika diimbis semula peranan raja-raja pada zaman prademokrasi tidak ada pendapat muktamad mengatakan bahawa mereka menentukan 'hidup mati' orang Melayu; apa lagi menjadi raja yang mempunyai autoriti mutlak. Meskipun itulah teori dan tanggapan umum terhadap raja-raja sebelum tahun 1957, ia tidak semestinya benar; dengan kata lain, masih ada alasan untuk mengatakan bahawa pada hakikatnya raja-raja pada masa itu adalah simbol semata-mata. Jika mereka berkuasa mutlak pun, kuasanya hanya mungkin terbatas kepada soal-soal peribadi, sesuatu yang juga berlaku hatta zaman moden hari ini. Sebelum era demokrasi pun telah ada institusi-institusi lain termasuk golongan aristokrat yang turut memainkan peranan; selalunya atas nama raja. Ini disebut untuk membantu kita memahami sesuatu yang dikatakan perubahan dari segi peranan raja-raja umumnya dan Majlis Raja-Raja khususnya. Tetapi walau apa pun, peranan Majlis Raja-Raja dalam perlembagaan sekarang tidaklah terlalu bersifat simbolik. Malahan dalam banyak hal, majlis semacam diizinkan untuk bersifat aktivis dan proaktif.

Cuma sekarang kebanyakannya terbatas kepada ruang lingkup yang melibatkan orang Melayu dan budaya mereka.

Satu lagi ciri demokrasi yang menyediakan kesahan buat Majlis Raja-Raja ialah kenyataan bahawa demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan itu pada dasarnya ialah parti politik; sesuatu yang dengan sendirinya memberi alasan tentang keperluan atau kewajaran bagi pengekalan kewujudan, peranan dan kuasa untuk Majlis Raja-Raja. Ini ditambah dengan kelemahan institusi-institusi lain seperti badan kehakiman dan Dewan Negara yang seharusnya menjalankan peranan yang mengatasi kepentingan atau politik kepartian.

### **Prestasi Majlis – antara Harapan dan Kenyataan**

Berdasarkan perbincangan dalam bab-bab sebelum ini, kelihatan pada hakikatnya tidak banyak perubahan yang drastik dari segi peranan raja-raja. Dalam beberapa keadaan, majlis mengisi ruang yang dikosongkan oleh elemen-elemen sistem beraja kita yang lain, yakni Yang di-Pertuan Agong dan raja-raja Melayu. Dengan kata lain, majlis memainkan peranan mengisi ruang yang lompong; mencukupkan mana-mana yang kurang. Ini tidak terlalu memeranjatkan kerana Majlis Raja-Raja sendiri boleh dikatakan muncul secara kebetulan; sesuatu yang tidak dirancang baik oleh orang Melayu mahupun raja-raja sendiri. Meskipun demikian, agak jelas betapa majlis berupaya memaksa atau mempengaruhi elemen-elemen tersebut mengambil atau menjalankan sesuatu mengikut kehendaknya. Selain peruntukan perlembagaan, kemampuan itu kelihatan dalam krisis-krisis yang melibatkan raja-raja dengan pihak eksekutif persekutuan setakat ini.

Setelah dihalusi beberapa perkembangan yang berlaku sebelum ini, pengamatan umum yang boleh dibuat tentang prestasi Majlis Raja-Raja ialah betapa ia tidak begitu jelas. Masih banyak misteri yang menyelubungi sikap dan pandangan majlis terhadap isu-isu nasional. Imej ini kelihatan meskipun ada antara ahli-ahli majlis yang berpendidikan tinggi dan pernah menjawat jawatan-jawatan penting di peringkat persekutuan seperti Ketua Hakim Negara dan Pesuruhjaya Tinggi. Bagaimanapun

ini perlu difahami dalam keterbatasan yang ada. Misteri tentang mengapa Majlis Raja-Raja mengambil sikap dan pendekatan yang tertentu sukar diuraikan kerana beberapa sebab terutamanya kekurangan maklumat tentang perjalanannya. Meskipun begitu, mungkin benar jika dikatakan bahawa majlis agak berkesan dalam hal-hal yang ahli-ahlinya mempunyai kepakaran, misalnya dalam isu-isu tentang badan kehakiman.

Tetapi walau apa pun kesimpulan terhadap prestasi Majlis Raja-Raja, mungkin perlu disebutkan bahawa majlis hanya boleh dikatakan gagal dalam peranan atau fungsi majlis merupakan satu-satunya pihak yang diberi kuasa untuk menanganinya. Dalam soal mekanisme semak dan imbang<sup>1</sup> umpamanya, Majlis Raja-Raja bukanlah satu-satunya institusi yang mempunyai peranan sedemikian. Dengan kata lain, majlis cuma perlu memberi sumbangan untuk memperkuat mekanisme tersebut. Jika dibandingkan dengan Parlimen atau badan kehakiman, peranan Majlis Raja-Raja adalah kecil (dan bersifat membantu atau pemangkin semata-mata), sedangkan untuk institusi-institusi tadi semak dan imbang adalah tugas utama.

Bagaimanapun dalam soal-soal lain, terutamanya agama Islam dan orang Melayu, Majlis Raja-Raja jelas memainkan peranan utama. Meskipun begitu, peranan majlis dan raja-raja juga harus dilihat dalam konteks pihak berkuasa agama, parti politik dan kerajaan yang memerintah. Sebelum ini pun raja-raja sebenarnya tidak banyak mengambil bahagian yang aktif. Di awal bab ada disebutkan soal betapa sebelum wujudnya perlembagaan pun raja-raja tidak bersifat mutlak dalam erti kata yang sebenarnya. Sekiranya ada, raja-raja yang mengambil pendekatan aktivis, ia lebih bersifat satu pengecualian; bukan ciri umum yang dominan. Tegasnya, raja-raja bukan wakil rakyat atau biro pengaduan yang fungsi utamanya menyelesaikan persoalan dan masalah rutin harian.

Dengan ini agak jelas bahawa kedudukan dan peranan raja-raja mempunyai kesan negatif dan kesan positif terhadap prestasi Majlis Raja-Raja. Yang dimaksudkan dengan positif ialah betapa kedudukan protokol yang tinggi itu membolehkan majlis mengambil inisiatif tertentu yang mungkin tidak mampu dilakukan oleh pihak lain. Ini kerana

raja-raja mempunyai kedudukan dan keistimewaan yang tidak dinikmati oleh rakyat biasa. Tetapi dalam masa yang sama, kelebihan itu boleh bertukar menjadi liabiliti kerana raja-raja adalah elemen yang mulia dan tinggi<sup>2</sup> (*dignified element*) dalam perlembagaan dan kerana itu tidak wajar untuk mengambil peranan aktivis. Selain itu, kedudukan yang tinggi itu juga mungkin menyebabkan mereka tidak sepenuhnya mampu dan terlatih untuk mengambil pendekatan aktivis meskipun pendekatan itu wajar dan tidak menyalahi perlembagaan. Tetapi walau apa pun peranan dan pendekatan yang diambil oleh empat orang raja dalam persidangan Durbar mulai tahun 1897, mungkin menjadi perbandingan yang berbeza dengan pertimbangan ini. Dengan kata lain, peranan yang berorientasikan aktivisme boleh dilakukan. Cuma yang menjadi masalah ialah kalau dahulu raja-raja berhadapan dengan pihak British, sekarang raja-raja berhadapan dengan kerajaan yang dipilih oleh rakyat. Tetapi ini tidak semestinya menjadikan peranan majlis terlalu sukar terutamanya jika peranan itu dilihat dalam konteks semak dan imbang. Tidak perlulah dibahaskan betapa mandat pilihan raya tidak bermaksud kuasa mutlak; sesuatu yang jelas bertentangan dengan konsep kerajaan yang mempunyai kuasa terhad sebagaimana yang dipromosikan oleh demokrasi itu sendiri.

Dalam soal agama Islam, mungkin perlu disebut bahawa perlembagaan hanya meregulasikan agama Islam yang bersifat rasmi dan memberi keharusan bagi penggunaan kuasa dan kewangan awam untuk tujuan Islam; sedangkan dalam aspek-aspek lain ia mungkin di bawah peruntukan tentang kebebasan beragama yang majlis tidak mempunyai kuasa penuh terhadapnya. Persoalan agama Islam dalam perlembagaan pun masih samar-samar dan belum jelas ruang lingkupnya.

Meskipun kita perlu mengambil kira faktor-faktor tersebut, kemunculan isu-isu mutakhir seperti dakwaan perpecahan umat Islam dan pengambilan Putrajaya semacam kian menggambarkan betapa Majlis Raja-Raja tidak berupaya mengikuti dan menangani perkembangan yang pantas. Tetapi seperti yang disebutkan di atas tadi majlis hanyalah merupakan sebahagian daripada mekanisme semak dan imbang dalam per-

lembagaan kita. Jika institusi lain yang mempunyai kuasa juga sudah tidak mampu mengambil langkah apa-apa siapalah raja-raja untuk berbuat demikian; sedangkan dalam hal-hal yang terletak di dalam bidang kuasa mereka pun majlis kelihatan tidak sepenuhnya menguasai keadaan.

Dalam pada itu, kita mungkin perlu mengambil kira bahawa sejak merdeka, kita telah ditadbir oleh kerajaan yang komitmen dan kefahaman mereka terhadap demokrasi dan perlembagaan berbeza-beza. Cengkaman yang kelihatan kian bertambah serta ketidakmampuan institusi-institusi yang sepatutnya memainkan peranan mungkin menggambarkan betapa sifat dan kroniknya masalah kita hari ini tidak sama dengan masa lalu. Meskipun perlembagaan menyediakan mekanisme semak dan imbang, kejayaannya bergantung pada banyak faktor dan yang paling penting ialah komitmen kerajaan yang memerintah. Sama seperti negara-negara membangun yang lain, demokrasi kita bagaikan sebuah sistem feodal yang berwajah demokrasi.

### Masa Depan – antara Pengekalan dan Penyesuaian

Walau apa pun komen kita terhadap prestasi Majlis Raja-Raja, kenyataannya ialah majlis merupakan institusi perlembagaan yang tertua; dari satu sudut majlis boleh dianggap sebagai mendahului kewujudan perlembagaan itu sendiri. Majlis ini adalah warisan kita dan dengan demikian boleh dianggap sebagai salah satu sejarah dan kebanggaan negara. Majlis Raja-Raja adalah sesuatu yang unik dan menarik kerana tidak wujud institusi yang lain sepertinya di dunia ini. Mungkin majlis boleh menjadi contoh bagaimana masyarakat peribumi boleh menerima dan mengambil bahagian dalam proses pendemokrasian dan modenisasi tanpa takut kehilangan identiti atau menanggung risiko. Perasaan tidak puas hati yang membawa pergaduhan dan rampasan kuasa di sesetengah negara lain mungkin boleh mengesahkan pandangan ini. Bagaimanapun untuk majlis terus kekal dengan biaya wang awam sudah pasti ada penyesuaian yang perlu dibuat supaya kewujudan dan peranannya tidak janggal di sisi demokrasi.

Perbincangan setakat ini jelas menekankan perlunya inovasi dan

perubahan dibuat terhadap Majlis Raja-Raja supaya majlis ini lebih kukuh dan berkesan. Ini boleh dilakukan secara informal oleh majlis sendiri; sesuatu yang tidak semestinya memerlukan pindaan perlembagaan. Bagaimanapun, perlulah terlebih dahulu dipastikan bahawa kelemahan dan ketidakberkesanan itu benar-benar berpunca daripada kelemahan majlis sendiri.

Dalam pada itu, perlu juga ditinjau keadaan dan latar belakang setiap masalah yang dihadapi selama ini. Di sana mungkin ada keperluan untuk mencadangkan supaya pendemokrasian yang lebih luas disegerakan. Dalam beberapa hal agak jelas Majlis Raja-Raja dinafikan hak dan ruang untuk berperanan. Dalam keadaan tertentu, majlis ditekan supaya bersetuju dengan arah dan langkah yang telah diputuskan atau dihasratkan oleh kerajaan. Ini tidak selaras dengan maksud asal penubuhan majlis itu sendiri.

Dari segi memperkukuhkan kedudukan dan imej majlis, ada hal-hal yang selaras dengan kedudukan dan kuasa Majlis Raja-Raja berhubung dengan institusi beraja. Di sini mungkin boleh dicadangkan supaya majlis mengambil langkah memantau sahsiah dan prestasi raja-raja khususnya dan institusi beraja amnya. Walaupun kuasa melantik dan melucutkan raja terletak di tangan negeri khususnya majlis mengangkat raja,<sup>3</sup> Majlis Raja-Raja boleh melakukan sesuatu untuk mengelakkan keadaan daripada menjadi lebih buruk. Peranan ini sangat perlu dibuat kerana majlis menjadi penghubung antara rakyat dengan kerajaan di satu pihak dengan raja-raja dan istana di pihak yang lain. Persoalan akhlak dan prestasi kerja telah beberapa kali ditimbulkan dan menjadi punca krisis dan perselisihan. Tidak keterlaluan jika dicadangkan supaya majlis menubuhkan sebuah institusi pengajian atau akademi untuk bakal-bakal raja dan anggota kerabat yang bergelar mendapat latihan dan kepakaran dan bidang-bidang tertentu. Pada zaman moden ini sukar untuk seseorang, termasuk raja-raja sendiri, memahami sistem pentadbiran yang kompleks tanpa mendapat latihan yang khusus dan berte-rusan. Dalam sistem demokrasi, semua pihak – termasuk raja-raja dan kerajaan – mesti sanggup dan bersedia untuk menerima hakikat bahawa

mereka dibiayai oleh rakyat dan oleh itu perlu membuktikan bahawa mereka mempunyai alasan untuk terus dibiayai oleh wang awam.

Suatu sistem yang lebih telus dan terbuka akan mengizinkan semua perkara itu diteliti dan dibahaskan dengan tuntas dan terbuka. Perubahan perlembagaan, sesuai dengan sifatnya, perlu dipersetujui oleh segenap lapisan masyarakat. Majlis Raja-Raja, melihat kedudukan dan peranan dalam perlembagaan, adalah sebuah institusi awam yang tidak harus terpisah daripada aspirasi rakyat terbanyak. Apakah majlis menyedari hakikat ini atau sebaliknya tidaklah diketahui. Bagaimanapun, mungkin boleh dikatakan antara sebab pindaan perlembagaan yang kontroversial pada tahun 1983 dan tahun 1993 terjadi ialah kerana Majlis Raja-Raja tidak mengambil langkah-langkah pembedahan awal yang kemudiannya menyebabkan pihak kerajaan persekutuan mengambil kesempatan, bukan sahaja untuk mengurangkan kuasa dan keistimewaan raja-raja, tetapi juga menjatuhkan maruah dan imej raja-raja atas alasan untuk memperkuat institusi tradisi itu. Fenomena ini tidak harus berulang pada masa depan. Hubungan kekeluargaan yang wujud sesama raja harus digunakan untuk mewujudkan mekanisme semak dan imbang dalaman di kalangan mereka. Jika ini tidak dilakukan keaiban yang dialami oleh raja-raja tidak mustahil akan berulang kembali. Tidak perlulah dibahaskan betapa integriti dan kehormatan amat perlu jika Majlis Raja-Raja khasnya dan raja-raja amnya mahu memainkan peranan perlembagaan mereka dengan berkesan.

Tetapi walau apa pun semua ini bukanlah kesimpulan muktamad yang boleh digunakan untuk mempersoal atau jauh sekali mencadangkan supaya institusi ini ditamatkan kewujudannya. Memandangkan kedudukan undang-undang, termasuk undang-undang hasutan, mungkin yang menganggap ini sesuatu yang mustahil. Bagaimanapun, mengingat peristiwa yang berlaku pada tahun 1983 dan tahun 1993 apabila kedudukan dan kewujudan institusi raja-raja dipersoal, diremeh dan dinafikan, ia bukanlah sesuatu yang boleh dikesampingkan begitu sahaja. Lagipun sebagai manusia, raja-raja mungkin terpaksa tunduk kepada tekanan dan paksaan. Memang benar bahawa usaha menghapuskan



institusi beraja tidak akan berlaku jika ia dilakukan dengan hujah dan alasan. Ini memang sukar untuk dikemukakan.

Dalam memperkatakan semua perkara itu, mungkin perlu disedari bahawa masih banyak rekod dan catatan yang tidak boleh dicari untuk penelitian kita. Tetapi perlu juga disedari bahawa kalau semua itu dapat dilakukan sekalipun rekod-rekod dan catatan-catatan tersebut pada kenyataan hanya mewakili sebahagian daripada kebenaran yang ada. Sebab itu di sini ingin dinyatakan bahawa apa yang dipaparkan bukanlah semestinya memaparkan kebenaran.

Buku ini adalah sebahagian daripada usaha kecil untuk mendorong ke arah perubahan dan orientasi yang lebih mesra demokrasi dan mesra rakyat; sesuai dengan semangat dan tuntutan abad teknologi maklumat. Semua institusi yang didukung dan dibiayai oleh wang pembayar cukai mesti harus menjustifikasikan kewujudannya. Jika tidak, apa pun undang-undang, apa pun perlindungan, mungkin tidak akan dapat menyelamatkannya. Apa lagi jika kewujudannya dihujah atas nama untuk mempertahankan dan memantapkan demokrasi.

Sesuai dengan peranan dan fungsinya, Majlis Raja-Raja perlu berbuat sesuatu untuk menjaga arnya bebas dan kukuh. Antara langkah yang perlu dilakukan dalam rangka ini ialah mengelakkan diri daripada terlalu bergantung pada kerajaan yang memerintah. Dalam iklim dan budaya politik<sup>4</sup> yang ada di Malaysia, kerajaan yang memerintah sering menganggap wang dan kemudahan awam sebagai miliknya yang menyebabkan ia mengharapkan pihak-pihak yang menikmati memberikan kesetiaan kepadanya (kerajaan). Meskipun ini tidak selaras dengan semangat dan tuntutan demokrasi, tetapi inilah yang wujud sekarang. Melihat kepada inisiatif-inisiatif yang telah dilakukan, khususnya Anugerah Pelajaran Diraja, Majlis Raja-Raja mempunyai potensi untuk berbuat demikian. Majlis harus mempunyai dana, kepakaran dan birokrasi sendiri. Dalam soal-soal perlembagaan dan undang-undang, majlis tidak perlu bergantung pada Jabatan Peguam Negara; majlis perlu mempunyai panel penasihat perundangannya sendiri. Begitu juga dengan hal-hal lain. Meskipun ini mungkin dibantah berdasarkan peruntukan perlem-

bagaan, adalah dihujah bahawa selagi sesuatu itu masih berada dalam rangka dan semangat perlembagaan, terutamanya ideal semak dan imbang, ia masih boleh dipertahankan.

Seperkara lagi yang jelas tentang Majlis Raja-Raja ialah keengganan-nya untuk bergerak selaras dengan kehendak dan orientasi pengurusan moden. Ini menyebabkan majlis kurang berjaya melaksanakan fungsi-fungsinya. Dalam keadaan yang serba canggih ini, keputusan yang cepat, sokongan birokrasi dan kepakaran yang mantap amat perlu. Inovasi dalam soal ini boleh dilakukan oleh raja-raja sendiri. Mereka mempunyai keluarga yang besar; sembilan kesemuanya. Mereka mempunyai pelbagai kepakaran dan sumber yang boleh dimanfaatkan. Adalah tidak munasabah jika ahli-ahli keluarga diraja yang sembilan itu tidak berminat untuk memberi sumbangan ke arah memperkukuhkan sebuah institusi yang menjadi wakil dan penjaga buat institusi beraja di negara ini.

Majlis Raja-Raja juga perlu mempunyai imejnya sendiri. Meskipun ini mungkin remeh pada sesetengah kalangan, yang kelihatan sekarang ialah bahawa majlis seumpama agensi atau jabatan kerajaan. Sehingga hari ini, majlis masih tidak mempunyai lambang atau logonya sendiri. Ini agak memeranjatkan terutamanya apabila raja-raja, secara kolektif, mempunyai mohor mereka sendiri. Soal pembinaan imej ini penting kerana sesetengah agensi dan jabatan kerajaan pun mempunyai logo sendiri; sesuatu yang boleh mewujudkan identiti dan keunikan sesuatu organisasi itu. Mungkin boleh dikatakan bahawa sejak tahun 1948, tidak banyak perubahan yang berlaku dalam soal pembinaan imej ini. Kelemahan ini mungkin menyebabkan tidak realistik sekiranya kita terlalu mengharapkan agar Majlis Raja-Raja menjalankan fungsi-fungsinya dengan berkesan ataupun mengambil peranan yang bersifat aktivisme.

Dalam membincangkan keberkesanan Majlis Raja-Raja, mungkin perlu disebutkan bahawa majlis adalah raja-raja. Sebahagian daripada sebab majlis kurang berkesan memainkan peranannya adalah kerana komitmen dan kedudukan raja-raja sendiri. Sekiranya kita mengharapkan majlis bebas terlebih dahulu, kita harus bertanya apakah ahli-ahli

majlis, khususnya raja-raja, mampu berbuat demikian.

Meskipun cadangan-cadangan ini tidak semestinya dilaksanakan dengan tergesa-gesa, pemikiran serius ke arah itu amat perlu. Ini kerana Majlis Raja-Raja bukan setakat mempertahankan kepentingan institusi beraja; majlis juga perlu membantu memastikan bahawa mekanisme semak dan imbang, prinsip kedaulatan undang-undang, kebebasan kehakiman dan seumpamanya akan terus berkembang di Malaysia. Sekiranya ini berjaya dilakukan tidak wujud alasan untuk orang mempersoalkan kedudukan institusi beraja dari sudut demokrasi, meskipun Majlis Raja-Raja sebagai sebuah institusi tradisi.

Sudah menjadi lumrah bahawa tindak-tanduk kita sering ditelaah daripada tindakan yang kita lakukan pada masa lampau. Dalam hubungan ini mungkin pendirian Majlis Raja-Raja dalam krisis politik tahun 1999–2000 menyulitkan majlis pada masa akan datang. Ini kerana selama ini majlis tidak memperlihatkan aktivisme atau sikap yang jelas. Sekiranya majlis mengambil pendekatan yang berbeza, majlis akan dipersoalkan kerana perannya tidak konsisten dengan pendirian yang lalu. Tetapi walau apa pun mungkinkah pendekatan yang majlis ambil dalam soal-soal agama Islam dan kemelayuan selama ini membayangkan sikap dan pendirian Majlis Raja-Raja kini dan akan datang? Apakah itu menunjukkan bahawa majlis lebih bersifat simbolik dan mengharapkan pihak lain, terutamanya orang Melayu sebagaimana yang berlaku pada tahun 1946 dahulu, hatta dalam soal-soal yang melibatkan hidup mati dan kewujudannya?

Raja-raja tidak boleh mengharapkan pihak lain untuk memperbaiki imej dan tanggapan umum terhadapnya. Majlis Raja-Raja boleh memiliki penasihat, bantuan pakar dan seumpamanya. Tetapi raja-raja sendirilah yang harus menentukan pengarah dan bentuk perubahan dan pembaikan itu. Untuk itu tidak salah jika Majlis Raja-Raja mengambil iktibar dan pelajaran daripada masalah dan penyesuaian yang diambil oleh monarki di negara-negara lain.

Dari segi masa depan, raja-raja perlu bergantung pada kekuatan mereka sendiri. Perlindungan oleh undang-undang seperti yang dika-

nunkan dalam Akta Hasutan 1948 tidak selamanya boleh menjamin hidup mereka kerana pelaksanaan undang-undang dan juga beberapa peruntukan dalam perlembagaan, bergantung pada ihsan kerajaan yang memerintah.<sup>5</sup> Itu belum lagi mengambil kira sama ada kesahan undang-undang tersebut boleh bertahan selama-lamanya. Ini kerana pada analisis terakhirnya yang menjadi benteng terakhir bukan hukuman di bawah undang-undang tetapi demokrasi dan penerimaan rakyat.

### Nota Hujung

- 1 Untuk perbincangan umum dan permulaan tentang konsep semak dan imbang lihat, umpamanya, Abdul Aziz Bari, 2001. "Semak dan Imbang – Mekanismenya dalam Perlembagaan", dlm. *Dewan Masyarakat*, Oktober, hlm. 22–23.
- 2 Konsep ini dipelopori oleh Walter Bagehot yang menghuraikan kedudukan dan peranan raja dalam konteks perlembagaan di England. Lihat *The English Constitution*. London: Oxford University Press, hlm. 63.
- 3 Di Selangor, majlis ini dipanggil Dewan Diraja; di Perak dipanggil Dewan Negara; di Kelantan dikenali sebagai Majlis Perajaan Negeri; di Johor ialah Jumaah Majlis Diraja; di Kedah dan Perlis ialah Majlis Mesyuarat Mengangkat Raja; manakala di Pahang dan Terengganu dipanggil Jumaah Pangkuan Negeri.
- 4 Umumnya 'budaya politik' diterangkan sebagai kumpulan yang terdiri daripada sikap, kepercayaan dan sentimen yang mempengaruhi proses politik di samping menjelaskan tindak-tanduk dalam sesebuah sistem politik. Untuk perbincangan lanjut, lihat Pathmanathan & Haas (eds), 1995. *Political Culture – The Challenge of Modernisation*.
- 5 Ini kerana kuasa untuk mendakwa terletak di tangan Peguam Negara, yakni kerajaan. Lihat Perlembagaan Persekutuan, Perkara 145(3). Lihat, umpamanya, kes *Pendakwa Raya lwn Chai Yee Khen* [1977] 1 MLJ 167. Selain itu, kerajaan juga berkuasa memilih di bawah undang-undang mana pendakwaan hendak dijalankan dan mahkamah tidak mempunyai kuasa untuk mempersoalkan keputusan ini.

## Lampiran A

### Senarai DYMM Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong (Sejak Tahun 1957)\*



1. Tuanku Abdul Rahman ibni Almarhum Tuanku Muhammad, Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan (31 Ogos 1957 – 1 April 1960).
2. Sultan Hisamuddin Alam Shah ibni Almarhum Sultan Alauddin Sulaiman Shah, Sultan Selangor (14 April 1960 – 1 September 1960).
3. Tuanku Syed Putra Alhaj ibni Almarhum Syed Hassan Jamalullail, Raja Perlis (21 September 1960 – 20 September 1965).
4. Sultan Ismail Nasiruddin Shah ibni Almarhum Sultan Zainal

Abidin, Sultan Terengganu (21 September 1965 – 20 September 1970).

5. Al-Sultan Almu'tasimu Billahi Muhibbuddin Tuanku Alhaj Abdul Halim Mu'adzam Shah ibni Almarhum Sultan Badlishah, Sultan Kedah (21 September 1970 – 20 September 1975).
6. Sultan Yahya Petra ibni Almarhum Sultan Ibrahim, Al-Sultan Kelantan (21 September 1975 – 29 Mac 1979).
7. Sultan Haji Ahmad Shah al-Musta'in Billah ibni Almarhum Sultan Abu Bakar Ri'ayatuddin al-Mu'adzam Shah, Sultan Pahang (26 April 1979 – 25 April 1984).
8. Sultan Iskandar ibni Almarhum Sultan Ismail, Sultan Johor (26 April 1984 – 25 April 1989).
9. Sultan Azlan Muhibbuddin Shah ibni Almarhum Sultan Yussuf Izzuddin Shah Ghafarullahu-lah, Paduka Seri Sultan Perak (26 April 1989 – 25 April 1994).
10. Tuanku Ja'afar ibni Almarhum Tuanku Abdul Rahman, Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan (26 April 1994 – 25 April 1999).
11. Sultan Salahuddin Abdul Aziz Shah Alhaj ibni Almarhum Sultan Hisamuddin Alam Shah Alhaj, Sultan Selangor (26 April 1999 – 21 November 2001).
12. Tuanku Syed Sirajuddin ibni Almarhum Tuanku Syed Putra Jamalullail, Raja Perlis.

Pemegang jawatan mengikut negeri sejak tahun 1957:

1. Negeri Sembilan
2. Selangor

3. Perlis
4. Terengganu
5. Kedah
6. Kelantan
7. Pahang
8. Johor
9. Perak
10. Negeri Sembilan
11. Selangor
12. Perlis

## Lampiran B

### Senarai Timbalan Yang di-Pertuan Agong (Sejak Tahun 1957)\*



1. Sultan Hisamuddin Alam Shah ibni Almarhum Sultan Alaidin Sulaiman Shah (Selangor) ( 31 Ogos 1957 – 1 April 1960).
2. Tuanku Syed Putra ibni Almarhum Syed Hassan Jamalullail (Perlis) (14 April 1960 – 1 September 1960).
3. Sultan Ismail Nasiruddin Shah ibni Almarhum Sultan Zainal Abidin (Terengganu) (21 September 1960 – 20 September 1965).
4. Al-Sultan Almu'tasimu Billahi Muhibbudin Tuanku Alhaj Abdul Halim Mu'adzam Shah ibni Almarhum Sultan Badlishah (Kedah)



---

(21 September 1965 – 20 September 1970).

5. Sultan Yahya Petra ibni Almarhum Sultan Ibrahim (Kelantan) (21 September 1970 – 20 September 1975).
6. Sultan Haji Ahmad Shah al-Musta'in Billah ibni Almarhum Sultan Abu Bakar Ri'ayatuddin al-Mu'adzam Shah (Pahang)(21 September 1975 – 29 Mac 1979).
7. Tuanku Ja'afar ibni Almarhum Tuanku Abdul Rahman (Negeri Sembilan)(26 April 1979 – 25 April 1984).
8. Sultan Azlan Muhibbuddin Shah ibni Almarhum Sultan Yussuf Izzuddin Shah Ghafarullahu-lah (Perak)(26 April 1984 – 25 April 1989).
9. Tuanku Ja'afar ibni Almarhum Tuanku Abdul Rahman (Negeri Sembilan)(26 April 1989 – 25 April 1994).
10. Sultan Salahuddin Abdul Aziz Shah Alhaj ibni Almarhum Sultan Hisamuddin Alam Shah Alhaj (Selangor) (26 April 1994 – 25 April 1999).
11. Al-Watihuq Billah Al-Sultan Mizan Zainal Abidin ibni Almarhum Sultan Mahmud Al-Muktafi Billah Shah (Terengganu) (26 April 1999 – 21 November 2001).
12. Al-Watihuq Billah Al-Sultan Mizan Zainal Abidin ibni Almarhum Sultan Mahmud Al-Muktafi Billah Shah (Terengganu) (12 Disember 2001 – sekarang).

\* Pemegang jawatan mengikut negeri sejak tahun 1957:

1. Selangor
2. Perlis

3. Terengganu
4. Kedah
5. Kelantan
6. Pahang
7. Negeri Sembilan
8. Perak
9. Negeri Sembilan
10. Selangor
11. Terengganu
12. Terengganu

## Lampiran C

# Pemilihan DYMM Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong 1957 – 2001<sup>1</sup>



Proses ini adalah satu proses yang rumit dan ditentukan oleh banyak faktor seperti peruntukan perlembagaan dan amalan. Bagaimanapun masih ada hal-hal tertentu yang masih misteri dan tidak dapat dipastikan kerana peruntukan-peruntukan yang berkenaan tidak semuanya jelas. Amalan-amalan yang ada juga tidak kesemuanya dapat membantu

---

1 Sebahagian daripada maklumat-maklumat asas ini diambil dari dua buah buku *A Century of the Conference of Rulers 1897–1997*, hlm. 43–6 dan Suffian, Lee & Trindade (eds), *The Constitution of Malaysia – Its Developments 1957–1977* (1978), hlm. 118–119. Bagaimanapun kedua-dua buku ini memaparkan beberapa perbezaan khususnya mengenai senarai pemilihan untuk tahun-tahun tertentu.

kerana setengahnya tidak direkodkan. Selain itu ada beberapa isu yang jawapannya masih bersifat hipotesis kerana belum ada amalan yang dapat dijadikan sandaran atau panduan.

### Senarai Kekananan Raja-Raja pada Tahun 1957

Senarai ini boleh dikatakan sebagai titik mula kriteria pemilihan apabila ia dibuat pertama kalinya pada tahun 1957.

1. Johor (1895)
2. Pahang (1932)
3. Negeri Sembilan (1933)
4. Selangor (1938)
5. Kedah (1943)
6. Perlis (1945)
7. Kelantan (1945)
8. Terengganu (1945)
9. Perak (1948)

Senarai kekananan ini disusun mengikut tarikh raja menaiki takhta kerajaan di negeri-negeri masing-masing. Ini juga menjadi kriteria bagi susunan kekananan atau susunan protokol<sup>2</sup> sebagaimana yang disebut di bawah Perkara 70 Perlembagaan Persekutuan sekarang. Bagaimanapun susunan ini perlu dibaca bersama Perkara 32 (1) dan (2) Perlembagaan yang menyebut tentang kedudukan Yang di-Pertuan Agong dan permaisuri baginda.

#### I. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong pada Tahun 1957

Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan dipilih menjadi Yang di-Pertuan

2 Untuk huraian lebih lanjut lihat, umpamanya, Mokhtar Haji Mohd. Tohar & Ahmad Fawzi M. Basti, 1999. *Protokol di Malaysia – Tradisi dan Amalan*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka; dan Datuk Abdullah Ali, 1997. *Malaysian Protocol – Correct Forms and Address* Edisi kedua. Kuala Lumpur: Times Book International.

Agong Pertama manakala Sultan Selangor dipilih menjadi Timbalan Yang di-Pertuan Agong.

Senarai pemilihan pada tahun 1957 ialah:

1. Negeri Sembilan
2. Selangor
3. Kedah
4. Perlis
5. Kelantan
6. Terengganu
7. Perak
8. Johor
9. Pahang

Dalam pemilihan yang pertama ini dikatakan bahawa Sultan Johor dan Sultan Pahang enggan dipilih sebagai Yang di-Pertuan Agong.

## II. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong ke-II pada Tahun 1960

Pemilihan ini dibuat ekoran kemangkatan Yang di-Pertuan Agong Pertama pada 1 April 1960. Sultan Selangor, yang sebelum ini menjadi Timbalan Yang di-Pertuan Agong, dipilih untuk memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong.

Senarai pemilihan yang digunakan adalah seperti berikut:

1. Selangor
2. Perlis
3. Kedah
4. Kelantan
5. Terengganu
6. Perak
7. Johor
8. Pahang

Senarai yang telah memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong:

1. Negeri Sembilan

Senarai kekananan raja-raja bagaimanapun berubah ekoran kemangkatan beberapa orang raja dan berlakunya pelantikan raja baru sebagai ganti. Buat masa ini senarai kekananan ialah seperti yang berikut:

1. Selangor
2. Perlis
3. Kelantan
4. Terengganu
5. Perak
6. Pahang
7. Kedah (15 Julai 1958)
8. Johor (8 Mei 1959)
9. Negeri Sembilan (1 April 1960)

### III. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong ke-III pada Tahun 1960

Pemilihan ini dibuat ekoran kemangkatan Yang di-Pertuan Agong ke-II pada 1 September 1960. Raja Perlis, yang sebelum ini menjadi Timbalan Yang di-Pertuan Agong dilantik sebagai Yang di-Pertuan Agong ke-III.

Senarai pemilihan kali ini ialah seperti berikut:

1. Perlis
2. Kelantan
3. Terengganu
4. Perak
5. Pahang
6. Kedah
7. Johor

Senarai negeri yang telah memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong adalah seperti yang berikut:

1. Negeri Sembilan
2. Selangor

Senarai kekananan raja-raja pada ketika ini adalah seperti berikut:

1. Perlis
2. Terengganu
3. Perak
4. Pahang
5. Kedah
6. Johor
7. Negeri Sembilan
8. Kelantan (10 Julai 1960)
9. Selangor (1 September 1960)

#### IV. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong ke-IV pada Tahun 1965

Pemilihan bersifat rutin dibuat ekoran tamatnya tempoh jawatan Yang di-Pertuan Agong ke-IV. Ini pemilihan rutin yang pertama dalam sejarah kerana pemegang-pemegang jawatan tersebut sebelum pemilihan ini mangkat sebelum tempoh mereka tamat. Sultan Terengganu dipilih memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong. Baginda juga adalah Timbalan Yang di-Pertuan Agong sebelum ini.

Senarai negeri untuk pemilihan kali ini adalah seperti yang berikut:

1. Terengganu
2. Pahang
3. Kedah
4. Johor
5. Kelantan
6. Perak

Senarai negeri yang telah memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong adalah seperti yang berikut:

1. Negeri Sembilan
2. Selangor
3. Perlis

Senarai kekananan raja-raja ketika ini ialah seperti berikut:

1. Perlis
2. Terengganu
3. Pahang
4. Kedah
5. Johor
6. Negeri Sembilan
7. Kelantan
8. Selangor
9. Perak (4 Januari 1963)

#### V. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong ke-V pada Tahun 1970

Pemilihan ini juga rutin ekoran tamatnya tempoh jawatan bagi peme-gang sebelumnya. Sultan Kedah, yang juga Timbalan Yang di-Pertuan Agong sebelum ini, dilantik memegang jawatan. Sultan Pahang, walau-pun paling kanan di kalangan raja-raja Melayu dikatakan enggan dicalonkan.

Susunan pemilihan kali ini adalah seperti yang berikut:

1. Kedah
2. Johor
3. Kelantan
4. Perak
5. Pahang

Senarai negeri yang telah memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong adalah seperti yang berikut:



1. Negeri Sembilan
2. Selangor
3. Perlis
4. Terengganu

Senarai kekananan raja-raja pada masa ini ialah:

1. Perlis
2. Terengganu
3. Kedah
4. Johor
5. Kelantan
6. Selangor
7. Perak
8. Negeri Sembilan
9. Pahang

## VI. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong ke-VI pada Tahun 1975

Pemilihan ini juga bersifat rutin kerana Yang di-Pertuan Agong ke-V menamatkan tempoh jawatan menurut jadual. Al-Sultan Kelantan, yang sebelum ini memegang jawatan Timbalan Yang di-Pertuan Agong, dilantik sebagai Yang di-Pertuan Agong ke-VI. Dalam pemilihan ini Sultan Johor dikatakan enggan dicalonkan.

Senarai pemilihan kali ini adalah seperti yang berikut:

1. Kelantan
2. Perak
3. Pahang
4. Johor

Senarai negeri yang telah memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong adalah seperti yang berikut:

1. Negeri Sembilan
2. Selangor
3. Perlis
4. Terengganu
5. Kedah

Senarai kekananan raja-raja buat masa ini adalah seperti yang berikut:

1. Perlis
2. Terengganu
3. Kedah
4. Johor
5. Kelantan
6. Selangor
7. Perak
8. Negeri Sembilan
9. Pahang (5 Mei 1974)

#### VII. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong ke-VII pada Tahun 1979

Pemilihan ini dibuat ekoran kemangkatan Yang di-Pertuan Agong ke-VI pada 29 Mac 1979 sebelum tempoh yang dijadualkan tamat. Sultan Pahang, yang sebelum ini memegang jawatan Timbalan Yang di-Pertuan Agong, dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong ke-VII.

Senarai pemilihan kali ini adalah seperti yang berikut:

1. Pahang
2. Johor
3. Perak

Senarai negeri yang telah memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong adalah seperti yang berikut:

1. Negeri Sembilan
2. Selangor
3. Perlis
4. Terengganu
5. Kedah
6. Kelantan

Senarai kekananan raja-raja buat masa ini adalah seperti berikut:

1. Perlis
2. Kedah
3. Selangor
4. Negeri Sembilan
5. Pahang
6. Kelantan (29 Mac 1979)
7. Terengganu (20 September 1979)
8. Johor (11 Mei 1981)
9. Perak (3 Februari 1984)

#### VIII. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong ke-VIII pada Tahun 1984

Pemilihan ini juga bersifat rutin kerana pemegang jawatan sebelumnya menamatkan perkhidmatan menurut jadual. Buat pertama kalinya seorang sultan yang sebelum ini tidak memegang jawatan Timbalan Yang di-Pertuan Agong, yakni Sultan Johor, dipilih memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong ke-VIII. Dalam pemilihan kali ini hanya ada dua negeri di dalam senarai pemilihan (yang kebetulan belum lagi memegang kedua-dua jawatan). Sultan Perak dilantik sebagai Timbalan Yang di-Pertuan Agong.

1. Johor
2. Perak

Senarai negeri yang telah memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong adalah seperti yang berikut:

1. Negeri Sembilan
2. Selangor
3. Perlis
4. Terengganu
5. Kedah
6. Kelantan
7. Pahang

Senarai kekananan raja-raja buat masa ini adalah seperti yang berikut:

1. Perlis
2. Kedah
3. Selangor
4. Negeri Sembilan
5. Pahang
6. Kelantan
7. Terengganu
8. Johor
9. Perak

#### IX. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong ke-IX pada Tahun 1989

Pemilihan ini juga sesuatu yang rutin kerana Yang di-Pertuan Agong ke-VIII menamatkan perkhidmatan menurut jadual. Sultan Perak, yang sebelum ini memegang jawatan Timbalan Yang di-Pertuan Agong dan satu-satunya ketua negeri yang belum pernah memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong ke-IX.

Senarai untuk pemilihan kali ini adalah seperti yang berikut:

1. Perak

Senarai negeri yang telah memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong adalah seperti yang berikut:

1. Negeri Sembilan
2. Selangor
3. Perlis
4. Terengganu
5. Kedah
6. Kelantan
7. Pahang
8. Johor

Senarai kekananan raja-raja masa ini adalah seperti yang berikut:

1. Perlis
2. Kedah
3. Selangor
4. Negeri Sembilan
5. Pahang
6. Kelantan
7. Terengganu
8. Johor
9. Perak

#### X. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong ke-X pada Tahun 1994

Pemilihan ini juga bersifat rutin kerana Yang di-Pertuan Agong ke-IX menamatkan tempoh jawatan menurut jadual. Pemilihan kali ini menarik kerana ia pemilihan pertama setelah kesemua sembilan negeri yang mempunyai raja berpeluang memegang jawatan kepala negara persekutuan. Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan, yang sebelum ini menjadi Timbalan Yang di-Pertuan Agong, dilantik sebagai Yang di-Pertuan Agong ke-X. Baginda juga adalah Timbalan Yang di-Pertuan Agong semasa Yang di-Pertuan Agong ke-VII (1979–1981).

Senarai pemilihan kali ini, yang menariknya menggambarkan urutan negeri-negeri dalam giliran memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong dari 1957 hingga 1994 adalah seperti yang berikut:

1. Negeri Sembilan
2. Selangor
3. Perlis
4. Terengganu
5. Kedah
6. Kelantan
7. Pahang
8. Johor
9. Perak

Sementara itu senarai kekananan raja-raja adalah seperti yang berikut:

1. Perlis
2. Kedah
3. Selangor
4. Negeri Sembilan
5. Pahang
6. Kelantan
7. Terengganu
8. Johor
9. Perak

#### **XI. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong ke-XI pada Tahun 1999**

Pemilihan ini juga rutin kerana pemegang jawatan yang sebelumnya telah menamatkan perkhidmatan mengikut jadual. Sultan Selangor, yang sebelum ini adalah Timbalan Yang di-Pertuan Agong, dilantik menjadi Yang di-Pertuan Agong ke-XI. Sultan Terengganu dilantik menjadi Timbalan Yang di-Pertuan Agong.

Senarai pemilihan kali ini adalah seperti yang berikut:

1. Selangor
2. Perlis

3. Terengganu
4. Kedah
5. Kelantan
6. Pahang
7. Johor
8. Perak

Senarai kekananan raja-raja buat masa ini adalah seperti yang berikut:

1. Perlis
2. Kedah
3. Selangor
4. Negeri Sembilan
5. Pahang
6. Kelantan
7. Johor
8. Perak
9. Terengganu (14 Mei 1998)

Senarai negeri yang telah memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong adalah seperti yang berikut:

1. Negeri Sembilan

## XII. Pemilihan Yang di-Pertuan Agong ke-XII pada Tahun 2001

Pemilihan kali ini dibuat ekoran kemangkatan Yang di-Pertuan Agong ke-XI sebelum tamat tempoh rasmi perkhidmatan. Raja Perlis dipilih sebagai Yang di-Pertuan Agong ke-XII. Sultan Terengganu dipilih sekali lagi memegang jawatan Timbalan Yang di-Pertuan Agong. Baginda adalah raja pertama yang dilantik memegang jawatan Timbalan Yang di-Pertuan Agong dua kali/penggal berturut-turut.

Senarai pemilihan kali ini adalah seperti yang berikut:

1. Perlis
2. Terengganu
3. Kedah
4. Kelantan
5. Pahang
6. Johor
7. Perak

Senarai kekananan raja-raja buat masa ini adalah seperti berikut:

1. Kedah
2. Negeri Sembilan
3. Pahang
4. Kelantan
5. Johor
6. Perak
7. Terengganu
8. Perlis (17 April 2000)
9. Selangor (22 November 2001)



## Lampiran D

### Senarai Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja

1. Raja Ayob bin Raja Haji Bot (18 Februari – 31 Mei 1948).
2. Dato' Muda Abdullah bin Nordin (1 Jun 1948 – 31 Mac 1949).
3. Raja Haji Shahar Shah bin Raja Haron (1 April 1949 – 21 Disember 1949).
4. Tengku Husin bin Tengku Yahaya (1 Januari 1950 – 23 Mei 1950).
5. (Dato') Tunku Ya'acob bin Sultan Abdul Hamid (24 Mei 1950 – 31 Januari 1952).

6. (Dato') Haji Mustafa al-Bakri (Februari 1952 – 1954).
7. (Dato') Tunku Ya'acob bin Sultan Abdul Hamid (Februari 1954 – 1956).
8. (Dato') Haji Mustafa al-Bakri (Februari 1956 – 1957).
9. (Dato') Abdul Rahim bin Abdul Rauf (Oktober 1957 – Jun 1963).
10. (Tan Sri Dato') Tunku Shahrman (Jun 1963 – Ogos 1963, memangku).
11. (Tan Sri Datuk) Abdul Aziz Zakaria (Ogos 1963 – Mac 1964, memangku).
12. Tan Sri Ahmad bin Haji Hussin (Mac 1964 – Oktober 1980).
13. Datuk Ahmad Zainal Abidin bin Mohd. Yusof (November 1980 – September 1988).
14. A. Rahim bin Kassim (Februari – Disember 1988, memangku).
15. Engku Tan Sri Ibrahim bin Engku Ngah (Januari 1989 – sekarang).

- \* Senarai ini turut memasukkan pemangku. Senarai juga meletakkan penyandang yang sama lebih daripada sekali apabila beliau dilantik semula selepas kali pertama. Gelaran yang diletakkan dalam kurungan bermakna pemegang menerima anugerah tersebut selepas pemegang melepaskan jawatan Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja.

*Sumber:* Nik Abdul Rashid bin Nik Abdul Majid, *A Century of the Conference of Rulers 1897–1997*, hlm. 176–177.

## Lampiran E

### Senarai Mesyuarat Majlis Raja-Raja (Sejak Tahun 1948)\*



<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
1.	Majlis Raja-Raja yang Pertama	18.02.1948	Dewan Mesyuarat Undangan Persekutuan, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Johor
2.	Majlis Raja-Raja yang ke-2	19.05.1948– 20.05.1948	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
3.	Majlis Raja-Raja yang ke-3	29.06.1948– 01.07.1948	Dewan Johor Bahru	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
4.	Majlis Raja-Raja yang ke-4	31.08.1948– 01.09.1948	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
5.	Majlis Raja-Raja yang ke-5	16.11.1948– 17.11.1948	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
6.	Majlis Raja-Raja yang ke-6	01.03.1949– 02.03.1949	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
7.	Majlis Raja-Raja yang ke-7	15.06.1949– 17.06.1949	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
8.	Majlis Raja-Raja yang ke-8	31.08.1949– 01.09.1949	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
9.	Majlis Raja-Raja yang ke-9	30.11.1949– 01.12.1949	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
10.	Majlis Raja-Raja yang ke-10	22.02.1950– 23.02.1950	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
11.	Mesyuarat Khas	21.04.1950– 22.04.1950	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
12.	Majlis Raja-Raja yang ke-11	24.05.1950– 25.05.1950	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
13.	Majlis Raja-Raja yang ke-12	30.08.1950– 31.08.1950	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
14.	Mesyuarat Khas	29.09.1950– 30.09.1950	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
15.	Majlis Raja-Raja yang ke-13	15.11.1950– 16.11.1950	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
16.	Majlis Raja-Raja yang ke-14	14.02.1951– 15.02.1951	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYTM Pemangku Raja Terengganu
17.	Majlis Raja-Raja yang ke-15	19.03.1951– 20.03.1951	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
18.	Majlis Raja-Raja yang ke-16	23.05.1951– 24.05.1951	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
19.	Majlis Raja-Raja yang ke-17	15.08.1951– 16.08.1951	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
20.	Majlis Raja-Raja yang ke-18	24.10.1951– 25.10.1951	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
21.	Mesyuarat Khas	03.12.1951– 04.12.1951	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
22.	Mesyuarat Khas	15.12.1951– 16.12.1951	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Perlis
23.	Majlis Raja-Raja yang ke-19	13.02.1952– 14.02.1952	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
24.	Majlis Raja-Raja yang ke-20	23.04.1952– 24.04.1952	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
25.	Majlis Raja-Raja yang ke-21	13.08.1952– 14.08.1952	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
26.	Mesyuarat Khas	07.10.1952– 09.10.1952	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
27.	Mesyuarat Khas	05.11.1952– 06.11.1952	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
28.	Majlis Raja-Raja yang ke-22	11.02.1953– 12.02.1953	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
29.	Majlis Raja-Raja yang ke-23	29.04.1953– 30.04.1953	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
30.	Mesyuarat Khas	06.07.1953– 07.07.1953	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
31.	Majlis Raja-Raja yang ke-24	21.10.1953– 22.10.1953	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
32.	Majlis Raja-Raja yang ke-25	24.02.1954– 25.02.1954	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
33.	Majlis Raja-Raja yang ke-26 (Mesyuarat Khas)	26.03.1954– 27.03.1954	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
34.	Majlis Raja-Raja yang ke-27	14.07.1954– 15.07.1954	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
35.	Majlis Raja-Raja yang ke-28	20.10.1954– 21.10.1954	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
36.	Majlis Raja-Raja yang ke-29	24.02.1955	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
37.	Majlis Raja-Raja yang ke-30	13.04.1955– 14.04.1955	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
38.	Majlis Raja-Raja yang ke-31 (Mesyuarat Khas)	22.08.1955– 23.08.1955	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
39.	Majlis Raja-Raja yang ke-32	28.09.1955– 29.09.1955	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
40.	Majlis Raja-Raja yang ke-33	21.12.1955– 22.12.1955	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
41.	Majlis Raja-Raja yang ke-34	28.02.1956– 29.02.1956	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
42.	Majlis Raja-Raja yang ke-35	27.06.1956– 28.06.1956	Istana Selangor, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan



<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
43.	Majlis Raja-Raja yang ke-36 (Mesyuarat Khas)	28.08.1956– 29.08.1956	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
44.	Majlis Raja-Raja yang ke-37	31.10.1956– 02.11.1956	Istana Selangor, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
45.	Majlis Raja-Raja yang ke-38	06.02.1957– 07.02.1957	Dewan Mesyuarat Kerajaan Persekutuan, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
46.	Majlis Raja-Raja yang ke-39	13.03.1957– 14.03.1957	King's House Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
47.	Majlis Raja-Raja yang ke-40	09.04.1957– 10.04.1957	Tidak Dinyatakan	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
48.	Majlis Raja-Raja yang ke-41	06.06.1957	King's House Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
49.	Majlis Raja-Raja yang ke-42	26.06.1957- 27.06.1957	Dewan Mesyuarat Kerajaan Persekutuan, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
50.	Majlis Raja-Raja yang ke-43 (Mesyuarat Khas)	03.08.1957	Dewan Mesyuarat Kerajaan Persekutuan, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
51.	Majlis Raja-Raja yang ke-44	31.08.1957	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
52.	Majlis Raja-Raja yang ke-45	30.10.1957- 31.10.1957	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
53.	Majlis Raja-Raja yang ke-46	05.03.1958- 06.03.1958	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
54.	Majlis Raja-Raja yang ke-47	02.07.1958- 03.07.1958	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
55.	Majlis Raja-Raja yang ke-48	15.10.1958- 16.10.1958	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
56.	Majlis Raja-Raja yang ke-49	04.02.1959– 05.02.1959	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
57.	Majlis Raja-Raja yang ke-50	22.07.1959– 23.07.1959	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Pemangku Yang di- Pertuan Besar Negeri Sembilan
58.	Majlis Raja-Raja yang ke-51	24.02.1960– 25.02.1960	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
59.	Majlis Raja-Raja yang ke-52 (Mesyuarat Khas)	14.04.1960	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
60.	Majlis Raja-Raja yang ke-53	06.07.1960– 07.07.1960	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
61.	Majlis Raja-Raja yang ke-54 (Mesyuarat Khas)	21.09.1960	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
62.	Majlis Raja-Raja yang ke-55 (Mesyuarat Khas)	21.09.1960 (Petang)	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Pemangku Yang di- Pertuan Besar Negeri Sembilan

LAMPIRAN E

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
63.	Majlis Raja-Raja yang ke-56	02.11.1960– 03.11.1960	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
64.	Majlis Raja-Raja yang ke-57	18.01.1961– 19.01.1961	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
65.	Majlis Raja-Raja yang ke-58	26.07.1961– 27.07.1961	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
66.	Majlis Raja-Raja yang ke-59	18.10.1961– 19.10.1961	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
67.	Majlis Raja-Raja yang ke-60	31.01.1962– 01.02.1962	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
68.	Majlis Raja-Raja yang ke-61	23.05.1962 (pagi & petang)	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Johor
69.	Majlis Raja-Raja yang ke-62	09.11.1962– 10.11.1962	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
70.	Majlis Raja-Raja yang ke-63	20.03.1963– 21.03.1963	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
71.	Majlis Raja-Raja yang ke-64	12.06.1963– 13.06.1963	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
72.	Majlis Raja-Raja yang ke-65	07.08.1963– 08.08.1963	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
73.	Majlis Raja-Raja yang ke-66	25.03.1964– 26.03.1964	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYTM Pemangku Raja Perlis
74.	Majlis Raja-Raja yang ke-67	01.07.1964– 02.07.1964	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
75.	Majlis Raja-Raja yang ke-68	14.10.1964– 15.10.1964	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
76.	Majlis Raja-Raja yang ke-69	17.03.1965– 18.03.1965	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
77.	Majlis Raja-Raja yang ke-70	19.08.1965	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
78.	Majlis Raja-Raja yang ke-71	21.09.1965	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak

## LAMPIRAN E

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
79.	Majlis Raja-Raja yang ke-72	20.10.1965– 21.10.1965	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
80.	Majlis Raja-Raja yang ke-73	06.04.1966– 07.04.1966	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
81.	Majlis Raja-Raja yang ke-74	20.07.1966– 21.07.1966	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
82.	Majlis Raja-Raja yang ke-75	09.11.1966– 10.11.1966	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
83.	Majlis Raja-Raja yang ke-76	05.04.1967– 06.04.1967	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
84.	Majlis Raja-Raja yang ke-77	26.07.1967– 27.07.1967	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
85.	Majlis Raja-Raja yang ke-78	11.10.1967– 12.10.1967	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
86.	Majlis Raja-Raja yang ke-79	02.04.1968– 03.04.1968	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak

## LAMPIRAN E

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
87.	Majlis Raja-Raja yang ke-80	24.07.1968– 25.07.1968	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
88.	Majlis Raja-Raja yang ke-81	16.10.1968– 17.10.1968	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
89.	Majlis Raja-Raja yang ke-82	23.07.1969– 24.07.1969	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
90.	Majlis Raja-Raja yang ke-83	24.09.1969– 25.09.1969	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
91.	Majlis Raja-Raja yang ke-84	18.12.1969– 19.12.1969	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
92.	Majlis Raja-Raja yang ke-85	22.04.1970– 23.04.1970	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
93.	Majlis Raja-Raja yang ke-86	22.07.1970– 23.07.1970	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
94.	Majlis Raja-Raja yang ke-87 (Mesyuarat Khas)	21.09.1970	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis

## LAMPIRAN E

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
95.	Majlis Raja-Raja yang ke-88	19.10.1970– 20.10.1970	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
96.	Majlis Raja-Raja yang ke-89	17.2.1971– 18.2.1971	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
97.	Majlis Raja-Raja yang ke-90	16.06.1971– 17.06.1971	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
98.	Majlis Raja-Raja yang ke-91	22.09.1971– 23.09.1971	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
99.	Majlis Raja-Raja yang ke-92	15.03.1972– 16.03.1972	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
100.	Majlis Raja-Raja yang ke-93	26.07.1972– 27.07.1972	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
101.	Majlis Raja-Raja yang ke-94	14.03.1973– 15.03.1973	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
102.	Majlis Raja-Raja yang ke-95	13.06.1973– 14.06.1973	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak



<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
103.	Majlis Raja-Raja yang ke-96	19.09.1973– 20.09.1973	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
104.	Majlis Raja-Raja yang ke-97	30.01.1974– 31.01.1974	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
105.	Majlis Raja-Raja yang ke-98	15.05.1975– 16.05.1974	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
106.	Majlis Raja-Raja yang ke-99	04.09.1974– 05.09.1974	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
107.	Majlis Raja-Raja yang ke-100	19.03.1975– 20.03.1975	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
108.	Majlis Raja-Raja yang ke-101	17.06.1975– 19.06.1975	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
109.	Majlis Raja-Raja yang ke-102 (Mesyuarat Khas)	21.09.1975	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
110.	Majlis Raja-Raja yang ke-103	05.11.1975– 06.11.1975	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan

## LAMPIRAN E

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
				Besar Negeri Sembilan
111.	Majlis Raja-Raja yang ke-104	25.02.1976– 26.02.1976	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
112.	Majlis Raja-Raja yang ke-105	16.06.1976– 17.06.1976	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
113.	Majlis Raja-Raja yang ke-106	06.10.1976– 07.10.1976	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
114.	Majlis Raja-Raja yang ke-107	23.02.1977– 24.02.1977	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
115.	Majlis Raja-Raja yang ke-108	15.06.1977– 16.06.1977	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
116.	Majlis Raja-Raja yang ke-109	05.10.1977– 06.10.1977	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
117.	Majlis Raja-Raja yang ke-110	22.02.1978– 23.02.1978	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
118.	Majlis Raja-Raja yang ke-111	31.05.1978– 01.06.1978	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
119.	Majlis Raja-Raja yang ke-112	27.09.1978– 28.09.1978	Rasa Sayang Hotel, Pulau Pinang.	DYMM Raja Perlis
120.	Majlis Raja-Raja yang ke-113	28.02.1979– 01.03.1979	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
121.	Majlis Raja-Raja yang ke-114	25.04.1979– 26.04.1979	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
122.	Majlis Raja-Raja yang ke-115 (Mesyuarat Khas Hari yang Pertama)	19.06.1979– 21.06.1979	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
123.	Majlis Raja-Raja yang ke-116	03.10.1979– 04.10.1979	Dewan Undangan Negeri Kuching, Sarawak	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
124.	Majlis Raja-Raja yang ke-117	20.02.1980– 21.02.1980	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
125.	Majlis Raja-Raja yang ke-118	07.07.1980– 08.07.1980	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
126.	Majlis Raja-Raja yang ke-119	12.11.1980– 13.11.1980	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
127.	Majlis Raja-Raja yang ke-120	18.02.1981– 19.02.1981	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
128.	Majlis Raja-Raja yang ke-121	17.06.1981– 18.06.1981	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
129.	Majlis Raja-Raja yang ke-122	14.10.1981– 15.10.1981	Istana Alam Shah, Kelang, Selangor	DYMM Sultan Terengganu
130.	Majlis Raja-Raja yang ke-123	17.02.1982– 18.02.1982	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Johor
131.	Majlis Raja-Raja yang ke-124	26.05.1982– 27.05.1982	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
132.	Majlis Raja-Raja yang ke-125	13.10.1982– 14.10.1982	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
133.	Majlis Raja-Raja yang ke-126	23.02.1983– 24.02.1983	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
134.	Majlis Raja-Raja yang ke-127	18.05.1983– 19.05.1983	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
135.	Majlis Raja-Raja yang ke-128	12.10.1983– 13.10.1983	Bilik Mesyuarat, Tanjong Aru Beach Hotel, Kota Kinabalu, Sabah.	KDYMM Al-Sultan Kelantan
136.	Majlis Raja-Raja yang ke-129	07.02.1984– 09.02.1984	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
137.	Majlis Raja-Raja yang ke-130 (Mesyuarat Khas)	26.04.1984	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
138.	Majlis Raja-Raja yang ke-131	11.07.1984– 12.07.1984	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
139.	Majlis Raja-Raja yang ke-132	13.11.1984– 14.11.1984	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
140.	Majlis Raja-Raja yang ke-133 (Mesyuarat Khas)	03.12.1984	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor

## LAMPIRAN E

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
141.	Majlis Raja-Raja yang ke-134	13.02.1985– 14.02.1985	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
142.	Majlis Raja-Raja yang ke-135	03.07.1985– 04.07.1985	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
143.	Majlis Raja-Raja yang ke-136	06.11.1985– 07.11.1985	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
144.	Majlis Raja-Raja yang ke-137	26.02.1986– 27.02.1986	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
145.	Majlis Raja-Raja yang ke-138	02.07.1986– 03.07.1986	Istana Iskandariah, Kuala Kangsar, Perak	DYMM Raja Perlis
146.	Majlis Raja-Raja yang ke-139	05.11.1986– 06.11.1986	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
147.	Majlis Raja-Raja yang ke-140	25.02.1987– 26.02.1987	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
148.	Majlis Raja-Raja yang ke-141	28.07.1987– 29.07.1987	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
149.	Majlis Raja-Raja yang ke-142	18.11.1987– 19.11.1987	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
150.	Majlis Raja-Raja yang ke-143	16.03.1988– 17.03.1988	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
151.	Majlis Raja-Raja yang ke-144	29.06.1988– 30.06.1988	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
152.	Majlis Raja-Raja yang ke-145	09.11.1988– 10.11.1988	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
153.	Majlis Raja-Raja yang ke-146 (Mesyuarat Khas Hari yang Ketiga)	28.02.1989– 02.03.1989	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
154.	Majlis Raja-Raja yang ke-147 (Mesyuarat Khas)	26.04.1989	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
155.	Majlis Raja-Raja yang ke-148	26.07.1989– 27.07.1989	Bangunan Parlimen, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan

## LAMPIRAN E

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
156.	Majlis Raja-Raja yang ke-149	08.11.1989– 09.11.1989	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
157.	Majlis Raja-Raja yang ke-150	28.02.1990– 01.03.1990	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
158.	Majlis Raja-Raja yang ke-151	20.06.1990– 21.06.1990	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
159.	Majlis Raja-Raja yang ke-152	07.11.1990– 08.11.1990	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
160.	Majlis Raja-Raja yang ke-153	13.02.1991– 14.02.1991	Pelangi Beach Resort, Pulau Langkawi	DYMM Sultan Selangor
161.	Majlis Raja-Raja yang ke-154	12.06.1991– 13.06.1991	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
162.	Majlis Raja-Raja yang ke-155	30.10.1991– 31.10.1991	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
163.	Majlis Raja-Raja yang ke-156	26.02.1992– 27.02.1992	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu



<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
164.	Majlis Raja-Raja yang ke-157	24.06.1992– 25.06.1992	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
165.	Majlis Raja-Raja yang ke-158	28.10.1992– 29.10.1992	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
166.	Majlis Raja-Raja yang ke-159	16.01.1993– 18.01.1993	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
167.	Majlis Raja-Raja yang ke-160	10.02.1993– 11.02.1993	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
168.	Majlis Raja-Raja yang ke-161 (Mesyuarat Khas)	11.02.1993 (Mulai 11.15 pagi)	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
169.	Majlis Raja-Raja yang ke-162	09.06.1993– 10.06.1993	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
170.	Majlis Raja-Raja yang ke-163	27.10.1993– 28.10.1993	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
171.	Majlis Raja-Raja yang ke-164	02.02.1994– 03.02.1994	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
172.	Majlis Raja-Raja yang ke-165 (Mesyuarat Khas)	04.02.1994	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
173.	Majlis Raja-Raja yang ke-166 (Mesyuarat Khas)	26.04.1994	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
174.	Majlis Raja-Raja yang ke-167	15.06.1994– 16.06.1994	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
175.	Majlis Raja-Raja yang ke-168	23.11.1994– 24.11.1994	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
176.	Majlis Raja-Raja yang ke-169	22.03.1995– 23.03.1995	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
177.	Majlis Raja-Raja yang ke-170	26.07.1995– 27.07.1995	Bangunan Parlimen, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
178.	Majlis Raja-Raja yang ke-171	08.11.1995– 09.11.1995	Bangunan Parlimen, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Selangor
179.	Majlis Raja-Raja yang ke-172	13.03.1996– 14.03.1996	Bangunan Parlimen, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang

## LAMPIRAN E

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
180.	Majlis Raja-Raja yang ke-173	10.07.1996– 11.07.1996	A 'Famosa Resort Melaka	KDYMM Al-Sultan Kelantan
181.	Majlis Raja-Raja yang ke-174	06.11.1996– 07.11.1996	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu
182.	Majlis Raja-Raja yang ke-175	05.03.1997– 06.03.1997	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
183.	Majlis Raja-Raja yang ke-176	30.07.1997– 31.07.1997	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
184.	Majlis Raja-Raja yang ke-177	12.11.1997– 13.11.1997	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
185.	Majlis Raja-Raja yang ke-178	25.02.1998– 26.02.1998	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
186.	Majlis Raja-Raja yang ke-179	15.07.1998– 16.07.1998	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
187.	Majlis Raja-Raja yang ke-180	11.11.1998– 12.11.1998	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu

## LAMPIRAN E

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
188.	Majlis Raja-Raja yang ke-181	24.02.1999– 25.02.1999	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
189.	Majlis Raja-Raja yang ke-182 (Mesyuarat Khas)	26.02.1999	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
190.	Majlis Raja-Raja yang ke-183 (Mesyuarat Khas)	26.04.1999	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Kedah
191.	Majlis Raja-Raja yang ke-184	14.07.1999– 15.07.1999	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
192.	Majlis Raja-Raja yang ke-185	22.03.2000– 23.03.2000	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
193.	Majlis Raja-Raja yang ke-186	12.07.2000– 13.07.2000	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
194.	Majlis Raja-Raja yang ke-187	08.11.2000– 09.11.2000	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
195.	Majlis Raja-Raja yang ke-188	21.03.2001– 22.03.2001	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu

<u>BIL.</u>	<u>MESYUARAT</u>	<u>TARIKH</u>	<u>TEMPAT**</u>	<u>PENGERUSI</u>
196.	Majlis Raja-Raja yang ke-189	11.07.2001– 12.07.2001	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Raja Perlis
197.	Majlis Raja-Raja yang ke-190	07.11.2001– 08.11.2001	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan
198.	Majlis Raja-Raja yang ke-191 (Mesyuarat Khas)	12.12.2001	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Sultan Pahang
199.	Majlis Raja-Raja yang ke-192 (Mesyuarat Khas)	13.12.2001	Istana Negara, Kuala Lumpur	KDYMM Al-Sultan Kelantan
200.	Majlis Raja-Raja yang ke-193	20.03.2002– 21.03.2002	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Paduka Seri Sultan Perak
201.	Majlis Raja-Raja yang ke-194	03.07.2002– 04.07.2002	Istana Negara, Kuala Lumpur	DYMM Sultan Terengganu

\* Sebelum merdeka, yakni tahun-tahun 1948 hingga 1957, ahli-ahli Majlis Raja-Raja adalah terdiri daripada raja-raja dari sembilan negeri Melayu. Selepas merdeka keahlian Majlis Raja-Raja diperluaskan kepada Yang di-Pertua-Yang di-Pertua Negeri dari Melaka, Pulau Pinang, Sabah dan Sarawak.

\*\* Menurut Peraturan Majlis Raja-Raja mesyuarat majlis hendaklah diadakan di

---

tempat terletaknya Kerajaan Persekutuan melainkan jika sebilangan besar daripada ahli-ahli bersetuju bahawa mesyuarat majlis itu hendaklah diadakan di satu tempat sebagaimana ditetapkan oleh ahli-ahli majlis. Berdasarkan kepada cadangan DYMM Sultan Selangor dalam Mesyuarat Majlis Raja-Raja yang ke-109 pada 6 Oktober 1977 bersetuju supaya mesyuarat majlis diadakan di bandar-bandar yang lain sekali dalam setahun.

## Lampiran F

### Perlembagaan Persekutuan Bab 2 – Majlis Raja-Raja

Majlis  
Raja-Raja.

38. (1) Maka hendaklah ada satu Majlis Raja-Raja yang hendaklah ditubuhkan mengikut Jadual Kelima.

(2) Majlis Raja-Raja hendaklah menjalankan fungsi-fungsinya bagi –

(a) memilih Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong mengikut peruntukan-peruntukan Jadual Ketiga;

(b) mempersetujui atau tidak mempersetujui supaya apa-apa perbuatan, amalan atau upacara agama diperluaskan ke Persekutuan secara menyeluruh;

(c) memperkenankan atau tidak memperkenankan apa-apa undang-undang dan membuat atau memberi nasihat mengenai apa-apa pelantikan yang di bawah Perlembagaan ini perlu diperkenankan oleh Majlis Raja-Raja atau dikehendaki dibuat oleh atau selepas berunding dengan Majlis Raja-Raja, dan boleh menimbangteliti soal-soal mengenai dasar negara (misalnya perubahan-perubahan tentang dasar imigrasi) dan apa-apa perkara lain yang difikirkannya patut.

(3) Apabila Majlis Raja-Raja menimbangteliti perkara-perkara mengenai dasar negara Yang di-Pertuan Agong hendaklah disertai oleh Perdana Menteri, dan Raja-Raja yang lain serta Yang di-Pertua Yang di-Pertua Negeri disertai oleh Menteri-Menteri Besar atau Ketua Menteri-Ketua Menteri mereka; dan pertimbangtelitian itu adalah antara fungsi-fungsi yang dijalankan oleh Yang di-Pertuan Agong mengikut nasihat Jemaah Menteri, dan oleh Raja-Raja yang lain serta Yang di-Pertua Yang di-Pertua Negeri itu mengikut nasihat Majlis Mesyuarat Kerajaan mereka.

(4) Tiada undang-undang yang menyentuh secara langsung keistimewaan, kedudukan, kehormatan atau kebesaran Raja-Raja boleh diluluskan tanpa persetujuan Majlis Raja-Raja.

(5) Pendapat Majlis Raja-Raja hendaklah diminta sebelum dibuat apa-apa perubahan tentang dasar yang menyentuh tindakan pentadbiran di bawah Perkara 153.

(6) Anggota-anggota Majlis Raja-Raja boleh bertindak menurut budi bicara mereka dalam apa-apa prosiding yang berhubungan dengan fungsi-fungsi berikut, iaitu:

(a) memilih Yang di-Pertuan Agong atau memecat Yang di-Pertuan Agong daripada jawatannya, atau memilih Timbalan Yang di-Pertuan Agong;



- (b) memberi nasihat mengenai apa-apa pelantikan;
  - (c) memperkenankan atau tidak memperkenankan apa-apa undang-undang yang mengubah sempadan-sempadan sesuatu Negeri atau yang menyentuh keistimewaan, kedudukan kehormatan atau kebesaran Raja-Raja; atau
  - (d) mempersetujui atau tidak mempersetujui supaya apa-apa perbuatan, amalan atau upacara agama diperluaskan ke Persekutuan secara menyeluruh.
- (7) *(Dimansuhkan)*.

# Lampiran G

## Perlembagaan Persekutuan Jadual Ketiga

### Pemilihan Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong Perkara 32 dan 33

#### Bahagian I

#### Pemilihan Yang di-Pertuan Agong



1. (1) Seseorang Raja adalah layak dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong melainkan jika –
  - (a) Raja itu belum dewasa; atau
  - (b) Raja itu telah memberitahu Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja bahawa Raja itu tidak berhasrat dipilih; atau
  - (c) Majlis Raja-Raja mengambil ketetapan dengan undi sulit bahawa Raja itu adalah tidak sesuai untuk menjalankan fungsi-fungsi Yang di-Pertuan Agong disebabkan oleh kelemahan akal atau tubuhnya, atau oleh kerana apa-apa sebab lain.

(2) Sesuatu ketetapan di bawah seksyen ini tidaklah boleh diluluskan melainkan sekurang-kurangnya lima orang anggota Majlis itu telah mengundi menyokongnya.

2. Majlis Raja-Raja hendaklah menawarkan jawatan Yang di-Pertuan Agong kepada Raja yang layak untuk dipilih yang Negerinya ialah yang pertama dalam senarai pemilihan yang diperihalkan dalam seksyen 4 dan, jika Raja itu tidak menerima jawatan itu, menawarkan jawatan itu kepada Raja yang Negerinya ialah yang kemudian selepas Negeri yang pertama dalam senarai tersebut, dan demikianlah seterusnya sehingga seorang Raja menerima jawatan itu.

3. Apabila Raja yang telah ditawarkan jawatan Yang di-Pertuan Agong mengikut seksyen 2 menerima jawatan itu, Majlis Raja-Raja hendaklah mengisytiharkan Raja itu sebagai dipilih dan Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja hendaklah memberitahu keputusan pemilihan itu secara bertulis kepada kedua-dua Majlis Parlimen.

4. (1) Senarai pemilihan itu –

(a) bagi maksud pemilihan pertama hendaklah suatu senarai yang mengandungi Negeri semua Raja mengikut susunan Duli-Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja mengiktirafkan keutamaan antara mereka sendiri ketika itu;

(b) bagi maksud pemilihan-pemilihan yang kemudian hendaklah senarai sebagaimana yang diubah mengikut subseksyen (2) sehingga senarai itu disusun semula di bawah subseksyen (3), dan kemudiannya senarai pemilihan itu hendaklah senarai yang disusun semula sedemikian, tetapi diubah, bagi maksud-maksud pemilihan seterusnya, mengikut subseksyen (4).

(2) Senarai yang berkuatkuasa pada pemilihan pertama hendaklah diubah seperti berikut:

- (a) selepas setiap pemilihan, mana-mana Negeri dalam senarai itu yang mendahului Negeri yang Rajanya telah dipilih hendaklah dipindahkan (mengikut susunan Negeri-Negeri yang ada dalam senarai ketika itu) ke hujung senarai itu, dan Negeri yang Rajanya telah dipilih itu hendaklah ditinggalkan;
- (b) bilamasa ada sesuatu perubahan Raja sesuatu Negeri yang ada dalam senarai ketika itu, Negeri itu hendaklah dipindahkan ke hujung senarai itu (dan jika pada hari yang sama ada perubahan Raja bagi lebih daripada satu Negeri yang tersebut, Negeri-Negeri itu hendaklah dipindahkan sedemikian mengikut susunan yang ada dalam senarai ketika itu).
- (3) Apabila tiada Negeri lagi dalam senarai itu sebagaimana diubah mengikut subseksyen (2), atau jika pada sesuatu pemilihan tiada Raja sesuatu Negeri dalam senarai itu layak untuk dipilih atau menerima jawatan, senarai pemilihan itu hendaklah disusun semula supaya mengandungi sekali lagi Negeri-Negeri bagi semua Raja, tetapi mengikut susunan yang berikut, iaitu Negeri-Negeri yang Rajanya telah memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong mengikut susunan Raja-Rajanya telah memegang jawatan itu, dan yang lain-lain (jika ada) selepas Negeri-Negeri itu mengikut susunannya dalam senarai itu sebelum senarai itu disusun semula.
- (4) Selepas setiap pemilihan yang diadakan mengikut senarai yang disusun semula itu, senarai itu hendaklah diubah seperti berikut:
- (a) mana-mana Negeri dalam senarai itu yang mendahului Negeri yang Rajanya telah dipilih hendaklah dipindahkan (mengikut susunan Negeri-negeri yang ada dalam senarai ketika itu) ke hujung senarai itu; dan
- (b) Negeri yang Rajanya telah dipilih hendaklah kemudiannya diletakkan kemudian sekali.

## BAHAGIAN II

### PEMILIHAN TIMBALAN YANG DI-PERTUAN AGONG

5. Seseorang Raja adalah layak dipilih menjadi Timbalan Yang di-Pertuan Agong melainkan jika –

(a) Raja itu tidak akan layak dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong; atau

(b) Raja itu telah memberitahu Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja bahawa Raja itu tidak berhasrat dipilih.

6. Majlis Raja-Raja tidaklah boleh memilih seorang Timbalan Yang di-Pertuan Agong semasa jawatan Yang di-Pertuan Agong kosong.

7. Majlis Raja-Raja hendaklah menawarkan jawatan Timbalan Yang di-Pertuan Agong kepada Raja yang layak untuk dipilih, iaitu Raja yang pertama sekali berhak ditawarkan jawatan Yang di-Pertuan Agong, apabila mangkatnya Yang di-Pertuan Agong yang akhir sekali dipilih dan, jika Raja itu tidak menerima jawatan itu, menawarkan jawatan itu kepada Raja yang kemudian selepasnya dan begitulah seterusnya sehingga seorang Raja menerima jawatan itu.

## BAHAGIAN III

### PEMECATAN YANG DI-PERTUAN AGONG

8. Sesuatu ketetapan Majlis Raja-Raja bagi memecat Yang di-Pertuan Agong daripada jawatan tidaklah boleh diluluskan melainkan sekurang-kurangnya lima orang anggota Majlis itu telah mengundi menyokongnya.

BAHAGIAN IV

AM

9. (*Dimansuhkan*).

10. Dalam seksyen 4(3), ungkapan "Raja" termasuklah seseorang Raja yang lalu.

Lampiran H  
Jadual Keempat  
Sumpah Jawatan bagi Yang  
di-Pertuan Agong dan  
Timbalan Yang di-Pertuan Agong

Perkara 37

Bahagian I

Sumpah bagi Yang di-Pertuan Agong



Kami ..... ibni  
..... Yang di-Pertuan Agong  
bagi Malaysia bersumpah dengan melafazkan:

Wallahi;

Wabillahi;

Watallahi;

maka dengan lafaz ini berikrarlah kami dengan sesungguhnya dan dengan sebenarnya mengaku akan taat setia pada menjalankan dengan adilnya pemerintahan bagi Malaysia dengan mengikut sebagaimana Undang-undang dan Perlembagaan Negeri yang telah disah dan

dimasyhurkan dan yang akan disah dan dimasyhurkan di masa hadapan ini. Dan lagi kami berikrar mengaku dengan sesungguhnya dan dengan sebenarnya memelihara pada setiap masa Agama Islam dan berdiri tetap di atas pemerintahan yang adil dan aman di dalam negeri.

## BAHAGIAN II

### SUMPAH BAGI TIMBALAN YANG DI-PERTUAN AGONG

Kami ..... ibni  
..... yang telah dilantik  
menjadi Timbalan Yang di-Pertuan Agong bagi Malaysia bersumpah  
dengan melafazkan:

Wallahi;                      Wabillahi;                      Watallahi;

dan dengan lafaz ini berikrarlah kami dengan sesungguhnya dan dengan sebenarnya mengaku akan taat setia pada menjalankan tanggungan kami yang telah ditetapkan dan yang akan ditetapkan pada suatu masa ke suatu masa yang ke hadapan ini oleh Undang-undang dan Perlembagaan Negeri Malaysia.

## BAHAGIAN III

### TERJEMAHAN DALAM BAHASA INGGERIS

We ..... ibni  
..... Yang di-Pertuan  
Agong of Malaysia do hereby swear:

Wallahi;                      Wabillahi;                      Watallahi;



and by virtue of that oath do solemnly and truly declare that We shall justly and faithfully perform (carry out) our duties in the administration of Malaysia in accordance with its laws and constitution which have been promulgated or which may be promulgated from time to time in the future. Further We do solemnly and truly declare that We shall at all time protect the Religion of Islam and uphold the rules of law and order in the Country.

We ..... ibni  
..... being elected to be  
the Timbalan Yang di-Pertuan Agong of Malaysia do hereby swear:

Wallahi;            Wabillahi;            Watallahi;

and by virtue of that oath do solemnly and truly declare that We shall faithfully perform (carry out) our duties as Timbalan Yang di-Pertuan Agong as laid down and as may from time to time be laid down by the laws and the Constitution of Malaysia.

## Lampiran I

# Perlembagaan Persekutuan Jadual Kelima Majlis Raja-Raja



1. Tertakluk kepada peruntukan-peruntukan yang berikut dalam jadual ini, Majlis Raja-Raja hendaklah terdiri daripada Duli-Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja dan Yang di-Pertua-Yang di-Pertua Negeri bagi Negeri-negeri yang tidak mempunyai Raja.
2. Tempat Duli Yang Maha Mulia Raja mana-mana Negeri atau tempat Yang di-Pertua Negeri bagi mana-mana Negeri sebagai anggota Majlis Raja-Raja boleh dalam apa-apa hal kiranya Perlembagaan Negeri itu memperuntukkan sedemikian diambil oleh mana-mana orang sebagaimana yang diperuntukkan oleh Perlembagaan itu.

3. Majlis Raja-Raja hendaklah mempunyai suatu Mohor Besar Raja-Raja yang akan disimpan dalam jagaan seseorang yang dilantik oleh Majlis itu.
4. Orang yang dilantik di bawah seksyen 3 hendaklah dikenali sebagai Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja, hendaklah bertindak sebagai Setiausaha Majlis Raja-Raja dan hendaklah memegang jawatannya selama yang diperkenankan oleh Majlis itu.
5. Majoriti daripada anggota Majlis Raja-Raja hendaklah membentuk kuorum dan, termaklum kepada peruntukan-peruntukan Perlembagaan ini, Majlis itu boleh menetapkan prosedurnya sendiri.
6. Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja hendaklah memanggil mesyuarat Majlis Raja-Raja bila masa dikehendaki berbuat demikian oleh Yang di-Pertuan Agong atau oleh tidak kurang daripada tiga orang anggota Majlis itu dan, dengan tidak payah dikehendaki berbuat demikian, tidak lewat daripada empat minggu sebelum habis tempoh jawatan Yang di-Pertuan Agong dan juga bila masa berlaku kekosongan dalam jawatan itu atau dalam jawatan Timbalan Yang di-Pertuan Agong.
7. Yang di-Pertua-Yang di-Pertua Negeri bagi Negeri-Negeri yang tidak mempunyai Raja tidaklah boleh menjadi anggota Majlis Raja-Raja bagi maksud-maksud apa-apa prosiding yang berhubungan dengan pemilihan atau pemecatan Yang di-Pertuan Agong atau pemilihan Timbalan Yang di-Pertuan Agong atau yang berhubungan semata-mata dengan keistimewaan, kedudukan, kehormatan dan kebesaran Duli-Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja atau dengan perbuatan, amalan atau upacara agama.
8. Dalam apa-apa hal jika Majlis Raja-Raja tidak sebulat suara ia hendaklah mengambil keputusannya mengikut majoriti anggota yang mengundi, tertakluk bagaimanapun kepada peruntukan-peruntukan Jadual Ketiga.

9. Apa-apa persetujuan, pelantikan atau nasihat Majlis Raja-Raja yang dikehendaki di bawah Perlembagaan ini hendaklah ditandakan dengan Mohor Besar Raja-Raja; dan jika, dalam hal apa-apa pelantikan yang dicadangkan, majoriti daripada anggota Majlis itu telah menunjukkan, melalui surat yang ditujukan kepada Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja, yang mereka menyokong pelantikan itu, maka Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja hendaklah menandakan sedemikian nasihat Majlis itu dengan tidak payah memanggilnya bermesyuarat.

PN. 723  
MRR. 463  
F 72  
Tahun 1957

## Lampiran J

# Persekutuan Tanah Melayu No. 72 Tahun 1957 Ordinan Yang di-Pertuan Agong (Menjalankan Tugas-tugas) 1957



Suatu Ordinan bagi membuat peruntukan-peruntukan supaya tugas-tugas Yang di-Pertuan Agong dijalankan oleh seorang Raja jika tugas-tugas itu terpaksa dijalankan oleh Timbalan Yang di-Pertuan Agong bagi Persekutuan tetapi tidak dapat dijalankan olehnya.

[30 Disember 1957]

BAHAWASANYA menurut Fasal (5) Perkara 33 Perlembagaan Persekutuan, Parlimen boleh dengan undang-undang membuat peruntukan supaya tugas-tugas Yang di-Pertuan Agong dijalankan

oleh seorang Raja jika tugas-tugas itu terpaksa, menurut Fasal (1) Perkara itu, dijalankan oleh Timbalan Yang di-Pertuan Agong tetapi tidak dapat dijalankan olehnya kerana jawatan Timbalan Yang di-Pertuan Agong kosong atau oleh kerana Timbalan Yang di-Pertuan Agong sakit atau tidak ada dalam Persekutuan atau oleh kerana apa-apa sebab lain:

DAN BAHAWASANYA menurut Fasal (5) Perkara tersebut undang-undang itu tidak boleh diluluskan dengan tiada persetujuan Majlis Raja-Raja:

DAN BAHAWASANYA menurut Fasal (3) Perkara 164 Perlembagaan Persekutuan, kuasa-kuasa Parlimen di bawah Perlembagaan itu boleh, sehingga Majlis Mesyuarat Perundangan dibubarkan, dijalankan oleh Yang di-Pertuan Agong dengan nasihat dan persetujuan Majlis Mesyuarat Perundangan:

DAN BAHAWASANYA Majlis Raja-Raja telah bersetuju supaya undang-undang yang berikut diluluskan:

MAKA OLEH YANG DEMIKIAN ADALAH DENGAN INI DIPERBUAT UNDANG-UNDANG OLEH Yang di-Pertuan Agong dengan nasihat dan persetujuan Majlis Mesyuarat Perundangan seperti berikut:

1. Ordinan ini bolehlah dinamakan Ordinan Yang di-Pertuan Agong (Menjalankan Tugas-tugas) 1957.
2. Dalam Ordinan ini –  
“tugas-tugas pertuanan” ertinya tugas-tugas Yang di-Pertuan Agong.
3. Jika oleh kerana jawatan Timbalan Yang di-Pertuan Agong

Tajuk  
ringkas.

Tafsiran.

Perjalanan  
tugas-tugas  
pertuanan  
oleh seorang  
Raja.

kosong atau oleh kerana Timbalan Yang di-Pertuan Agong sakit atau tidak ada dalam Persekutuan selama yang dijangka lebih daripada lima belas hari, Timbalan Yang di-Pertuan Agong tidak dapat menjalankan tugas-tugas pertuanan itu apabila tugas-tugas itu terpaksa, menurut Fasal (1) Perkara 33 Perlembagaan Persekutuan, dijalankan olehnya maka tugas-tugas itu adalah terpaksa dijalankan oleh Raja yang negerinya ialah yang pertama dalam senarai yang disenggara di bawah seksyen 4 dalam Jadual Ketiga kepada Perlembagaan Persekutuan jika ianya berupaya dan bersetuju menjalankan tugas-tugas itu atau, jika Raja itu tidak berupaya dan tidak bersetuju sedemikian, maka tugas-tugas itu adalah terpaksa dijalankan oleh yang pertama daripada Raja-Raja selepasnya (mengikut susunan Negeri-Negeri mereka dalam senarai itu) yang berupaya dan bersetuju sedemikian.

Sumpah  
jawatan.

4. Selepas sahaja Raja yang berhak di bawah seksyen 3 menyatakan kepada Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja persetujuannya untuk menjalankan tugas-tugas pertuanan itu dan selepas ia mengangkat dan menandatangani suatu sumpah jawatan yang dinyatakan dalam Jadual kepada Ordinan ini di hadapan Ketua Hakim Negara Mahkamah Persekutuan (atau jika ia tidak ada, di hadapan hakim Mahkamah Persekutuan yang kanan selepasnya yang ada) ia adalah berhak dan hendaklah, tertakluk kepada seksyen 7, menjalankan tugas-tugas itu sehingga seorang Raja dilantik oleh Majlis Raja-Raja untuk menjalankan tugas-tugas itu.

Kuasa-kuasa  
Majlis Raja-  
Raja.

5. Dalam mesyuarat Majlis Raja-Raja yang akan datang selepas Raja itu mengangkat dan menandatangani sumpah jawatan menurut seksyen 4, Majlis Raja-Raja hendaklah, melainkan jika pada tarikh itu Yang di-Pertuan Agong atau Timbalan Yang di-Pertuan Agong menjalankan tugas-tugas itu (dan dengan tidak menyentuh sahnya apa-apa perkara yang dilakukan dahulunya di bawah peruntukan-peruntukan Ordinan ini), dengan ketetapan

melantik seorang Raja (iaitu seorang Raja yang berkeelayakan untuk dilantik menjadi Yang di-Pertuan Agong) bagi menjalankan tugas-tugas pertuanan itu; dan Raja itu adalah berhak, selepas sahaja mengangkat sumpah jawatan yang ditetapkan oleh seksyen 4, menjalankan dan ia hendaklah, tertakluk kepada seksyen 7, menjalankan tugas-tugas itu.

6. Selepas sahaja seorang Raja mengangkat sumpah jawatan yang ditetapkan oleh seksyen 4, Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja hendaklah memberitahu dengan bertulis kepada kedua-dua Majlis Parlimen bahawa Raja itu adalah menjalankan tugas-tugas Yang di-Pertuan Agong.

Parlimen hendaklah diberitahu mengenai perjalanan tugas-tugas pertuanan.

7. Seseorang Raja yang menjalankan tugas-tugas pertuanan itu apabila sahaja Yang di-Pertuan Agong atau Timbalan Yang di-Pertuan Agong menjalankan semula atau memegang tugas-tugas itu.

Berhenti menjalankan tugas-tugas pertuanan.

8. Apabila seseorang Raja yang menjalankan tugas-tugas pertuanan di bawah Ordinan ini tidak dapat menjalankan tugas-tugas itu oleh kerana sakit atau oleh kerana tidak ada dalam Persekutuan selama yang dijangka tidak lebih daripada lima belas hari atau oleh kerana apa-apa sebab lain, maka tugas-tugas itu terpaksa dijalankan oleh Raja yang, menurut peruntukan-peruntukan seksyen 3, berhak menjalankan tugas-tugas itu jika mana-mana daripada kejadian yang tersebut dalam seksyen 3 berlaku sebelum daripada tarikh Raja yang pertama tersebut itu berhenti menjalankan tugas-tugas itu; dan peruntukan-peruntukan Ordinan ini hendaklah dipakai seolah-olah sebutan-sebutan dalamnya mengenai Timbalan Yang di-Pertuan Agong termasuk sebutan-sebutan mengenai Raja yang pertama tersebut itu dalam seksyen ini.

Raja yang menjalankan tugas-tugas pertuanan sakit, dsb.



Perkecualian.

9. Tertakluk kepada peruntukan-peruntukan Perkara 34 Perlembagaan Persekutuan, tiada apa-apa jua yang terkandung dalam Ordinan ini boleh menyentuh perjalanan oleh seorang Raja akan tugas-tugasnya sebagai Raja negerinya.

## JADUAL

(Seksyen 4)

### SUMPAH JAWATAN BAGI RAJA YANG MENJALAN TUGAS-TUGAS YANG DI-PERTUAN AGONG

Kami .....  
 ibni .....  
 yang dinamakan bagi menjalankan tugas-tugas Yang di-Pertuan Agong Persekutuan Tanah Melayu di bawah Ordinan Yang di-Pertuan Agong (Menjalankan Tugas-tugas) 1957, bersumpah dengan melafazkan:

Wallahi;                  Wabillahi;                  Watallahi;

dan dengan lafaz ini berikrarlah kami dengan sesungguhnya dan dengan sebenarnya mengaku akan taat setia pada menjalankan tugas-tugas kami yang telah ditetapkan dan yang akan ditetapkan pada suatu masa ke suatu masa yang ke hadapan ini oleh Undang-undang dan Perlembagaan Negeri Malaysia.

## Lampiran K

### Peraturan – Pemilihan Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong



Majlis Raja-Raja dalam Mesyuaratnya yang ke-143 diadakan pada 17 Mac 1988 (Hari yang Kedua) telah menetapkan Peraturan seperti berikut:

- (1) Hendaklah diadakan suatu Majlis Mesyuarat Raja-Raja kerana memilih Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong, dari suatu masa ke suatu masa.
- (2) Hendaklah Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja itu mempersembahkan pada tiap-tiap seorang daripada Kebawah Duli, baik dengan cara surat sembah atau telegram:

(a) Satu maklumat menyatakan tarikh mengadakan Mesyuarat Raja-Raja kerana memilih Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong.

(b) Satu maklumat lagi yang kandungannya seperti berikut:

“Dengan menjunjung titah perintah Duli-Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja, patik Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja adalah memohon ampun dan titah daripada Kebawah Duli Yang Maha Mulia barang kiranya tiada lewat daripada ..... hari bulan ..... Tahun Masihi 19 ..... iaitu adakah kiranya Duli Yang Maha Mulia mengampuni pada dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong dengan syarat menerima jawatan itu selama lima tahun mengikut sebagaimana syarat yang telah dirakamkan di dalam Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu Tahun 1957. Maka cara pemilihan itu adalah mengikut susunan Raja yang terkanan dalam senarai yang disebarkan dengan didahulukan pemilihannya daripada susunan Raja-Raja yang di bawahnya.”

(3) Setelah diterima titah perintah daripada Duli-Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja di atas perkara yang tersebut dalam perenggan (2) ceraiian (b) di atas ini, maka hendaklah Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja menyediakan:

(a) Satu senarai (list) mengandungi nama Duli-Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja, dengan mengikut susunan kanannya, yang telah mengampuni persetujuan untuk dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong. Di dalam senarai itu hendaklah dimasukkan jua nama Duli-Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja yang tiada memberi jawapan kepada maklumat yang dinyatakan pada perenggan (2) ceraiian (b) di atas ini, akan tetapi tidaklah boleh dimasukkan ke dalam senarai itu nama Raja-Raja yang belum genap usianya 21 tahun.

- (b) Kertas-kertas undi bagi tiap-tiap seorang Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja yang namanya terkandung di dalam senarai yang tersebut pada cerai (a) perenggan ini, hendaklah pula disediakan. Kertas-kertas undi itu hendaklah mengandungi perkataan-perkataan seperti berikut:

“Pada fahaman dan pendapat Beta adalah Yang Maha Mulia  
 ..... itu  $\frac{*sesuai}{*tidak\ sesuai}$  menjadi Yang di-Pertuan  
 Agong.

(Pohon batalkan salah satu daripada perkataan “sesuai” atau “tidak sesuai” yang bertanda (\*)).

INGATAN: Kertas undi bagi memilih Timbalan Yang di-Pertuan Agong adalah lebih kurang sama seperti di atas ini akan tetapi pada perkataan “Yang di-Pertuan Agong” itu hendaklah digantikan dengan perkataan “Timbalan Yang di-Pertuan Agong”.

- (4) Jika sekiranya salah seorang daripada Duli-Duli Yang Maha Mulia tiada dapat hadir di Majlis Mesyuarat Raja-Raja yang ditetapkan bagi memilih Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong, maka bolehlah Duli Yang Maha Mulia itu menyatakan kepada Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja yang Baginda hendak mewakilkan seorang Raja untuk mengundi bagi pihaknya. Kenyataan itu hendaklah sampai ke tangan Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja sebelum daripada tarikh diadakan Majlis Mesyuarat Raja-Raja yang ditunjukkan di atas ini. Kenyataan itu hendaklah diadakan dengan cara bersurat dan mengandungi nama Raja yang menjadi wakil Baginda. Kenyataan itu hendaklah ditandatangani oleh Baginda.
- (5) Pada Majlis Mesyuarat Raja-Raja yang hendak diadakan bagi menyempurnakan maksud yang tersebut di atas ini, maka hendaklah Raja yang jatuh pada gilirannya menjadi “Raja Mengetuai Mesyuarat” kerana mempengerusikan Majlis itu. Selepas itu maka hendaklah Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja:

*Yang pertamanya* – Menyembahkan maklum pada Kebawah Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja akan nama Raja-Raja yang telah genap atau lebih usianya dan yang tidak menyatakan kepadanya (iaitu kepada Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja) bahawa Baginda tidak sanggup dipilih dan menyandang jawatan yang tersebut.

*Yang keduanya* – Menyembahkan maklumat pada Kebawah Duli Yang Maha Mulia Raja-Raja nama Raja-Raja yang melantik wakilnya untuk mengundi bagi pihaknya dan jua nama wakil Baginda itu.

*Yang ketiganya* – Menyembahkan kertas undi sulit yang mengandungi nama tiap-tiap seorang Raja, untuk dijalankan undi sebagaimana contoh yang disebarkan di atas tadi. Undi yang hendak dijalankan itu hendaklah dimulakan dengan nama Raja yang terkanan sekali mengikut susunan kanan dalam senarai yang disebarkan, dengan syarat iaitu pada masa dijalankan undi itu didapati keputusan bahawa:

- (a) Raja yang terkanan dalam senarai itu tidak alah daripada pilihan menjadi Yang di-Pertuan Agong; dan
- (b) Raja yang berikutan dari susunan kanannya itu tidak alah daripada pilihan menjadi Timbalan Yang di-Pertuan Agong.

Maka hendaklah Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja menyembahkan tiap-tiap satu keputusan di atas perenggan (a) kepada Majlis Mesyuarat Raja-Raja dan memohon titah kepada Raja yang tidak alah itu adakah kiranya Baginda sanggup menerima jawatan Yang di-Pertuan Agong itu. Jika sekiranya Baginda bertitah sanggup menerimanya maka hendak-

lah Majlis Raja-Raja itu mengesahkan bahawa Baginda itu telah dilantik menjadi Yang di-Pertuan Agong.

Setelah mustaid menyempurnakan pekerjaan melantik Yang di-Pertuan Agong maka baharulah dijalankan langkah memilih Timbalan Yang di-Pertuan Agong. Setelah diundi, maka hendaklah Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja menyebarkan keputusan di atas kedudukan perkara pada perenggan (b) kepada Majlis Mesyuarat Raja-Raja dan memohon kepada Raja yang tidak alah itu adakah kiranya Baginda sanggup menerima jawatan Timbalan Yang di-Pertuan Agong. Jika sekiranya Baginda itu bertitah sanggup menerima jawatan itu, maka hendaklah Majlis Raja-Raja itu mengesahkan bahawa Baginda itu telah dilantik menjadi Timbalan Yang di-Pertuan Agong.

Selepas itu tiadalah disembahkan nama-nama Baginda-Baginda yang lain untuk diundi.

- (6) Pada masa dijalankan undi, tiap-tiap seorang Raja itu hanya mempunyai satu mata undi sahaja, terkecuali bagi Raja yang menjadi wakil kepada Raja yang tiada dapat hadir di Majlis Mesyuarat Raja-Raja. Baginda itu berhak mendapat satu mata undi lagi tiap-tiap seorang Raja yang diwakilkan oleh Baginda itu.
- (7) Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja bersama-sama dengan Raja yang muda sekali (dari segi pemerintahan) hadir di dalam Majlis Mesyuarat Raja-Raja itu hendaklah mengira mata undi yang terakam pada kertas-kertas undi Raja-Raja itu dan tidaklah boleh Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja dan Raja itu menyatakan kepada barang siapa jua pun akan keputusan-keputusan yang didapati daripada undi itu terkecuali hanya boleh membuat perisytiharan sebagaimana yang dikehendaki di dalam perenggan (5) di atas ini. Apabila tamat dan sempurna pekerjaan menjalankan pilihan itu maka hendaklah Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja bersama-sama dengan Raja yang muda sekali memusnahkan dengan cara membakar atau menggunakan mesin pemotong kertas (shredder) segala kertas undi yang

telah digunakan dan kertas undi yang belum atau tidak digunakan di hadapan Majlis Mesyuarat Raja-Raja.

Adalah disyaratkan iaitu seorang Raja lain hendaklah dilantik mengira mata undi bersama-sama dengan Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja sekiranya Raja yang muda sekali telah menjadi calon Yang di-Pertuan Agong atau Timbalan Yang di-Pertuan Agong.

## Lampiran L

# Perlembagaan Persekutuan Peraturan Majlis Raja-Raja 1988



Menurut seksyen 5 Jadual Kelima kepada Perlembagaan, Majlis Raja-Raja dengan ini menetapkan peraturan yang berikut:

1. Peraturan ini bolehlah dinamakan Peraturan Majlis Raja-Raja, 1988. Nama.
2. Dalam Peraturan ini, melainkan kandungan ayatnya menghendaki makna yang lain – Tafsiran.

“Majlis” ertinya Majlis Raja-Raja;



“ahli” ertinya, tertakluk kepada peruntukan Perkara 38 Perlembagaan dan kepada Jadual Kelima kepada Perlembagaan, Duli Yang Maha Mulia Raja bagi sesebuah Negeri, Yang Dipertua Negeri bagi Negeri yang tidak mempunyai Raja dan sesiapa jua yang mengambil tempat Duli Yang Maha Mulia atau Yang di-Pertua Negeri bagi sesebuah Negeri mengikut peruntukan-peruntukan Perlembagaan bagi Negeri itu.

Kerja-kerja yang kena dijalankan dalam mesyuarat Majlis.

3. Kecuali sebagaimana yang diperuntukkan dalam seksyen 9 Jadual Kelima kepada Perlembagaan, segala perkara bagi menjalankan apa-apa kerja Majlis Raja-Raja hendaklah ditimbang dan diuruskan dalam suatu mesyuarat Majlis yang diadakan mengikut peruntukan-peruntukan Jadual Kelima kepada Perlembagaan dan peraturan yang ditetapkan dalam ini.

Tempat Mesyuarat Majlis.

4. Sesuatu mesyuarat Majlis hendaklah diadakan di tempat kedudukan Kerajaan Persekutuan melainkan jika sebilangan terbesar daripada ahli-ahli bersetuju bahawa mesyuarat Majlis itu hendaklah diadakan di suatu tempat sebagaimana yang ditetapkan oleh ahli-ahli itu.

Mengadakan Mesyuarat Majlis.

5. (i) Maka hendaklah diadakan *tiga* kali Mesyuarat Majlis dalam satu tahun yang tarikh-tarikhnya akan disembah cadangkan oleh Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja untuk persetujuan Majlis.  
 (ii) Tarikh-tarikh Mesyuarat Majlis yang telah ditetapkan tidak boleh dipinda melainkan dengan persetujuan tidak kurang daripada lima orang Ahli.  
 (iii) Mesyuarat Majlis secara tergepar boleh diadakan mengikut peruntukan Seksyen 6 Jadual Kelima Perlembagaan Persekutuan.

6. Kehadiran ahli-ahli di dalam sesuatu Mesyuarat Majlis adalah

mustahak. Jika, atas sebab-sebab yang tidak dapat dielakkan, seseorang ahli tidak dapat berangkat hadir maka seorang wakil hendaklah dilantik mengikut peruntukan Undang-undang Negeri/Tubuh bagi sesuatu negeri itu.

Kehadiran dalam Mesyuarat Majlis

7. Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja hendaklah mencadangkan suatu Agenda perkara-perkara yang hendak ditimbang dalam sesuatu Mesyuarat Majlis dan hendaklah menyediakan satu salinan Agenda itu kepada tiap-tiap orang ahli dan kepada Menteri Besar atau Ketua Menteri bagi sesebuah Negeri. Agenda tersebut hendaklah diterima oleh mereka yang tersebut di atas tidak kurang daripada empat belas hari sebelum tarikh yang ditetapkan bagi mesyuarat Majlis itu.

Agenda.

8. Kertas-kertas Mesyuarat yang lewat diterima oleh Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja, boleh dipertimbangkan di dalam sesuatu Mesyuarat Majlis jika dipersetujui oleh Pengerusi bagi Mesyuarat Majlis tersebut.

Kertas-kertas Mesyuarat yang lewat diterima.

9. (i) Dengan seberapa segera yang boleh selepas tamat sesuatu mesyuarat Majlis salinan-salinan minit itu yang diperakui oleh Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja hendaklah diedarkan kepada tiap-tiap ahli untuk pengesahan. Pengesahan minit-minit itu dan apa-apa pindaan dan perubahan atasnya bolehlah dilaksanakan dengan jalan surat-menyurat atau dengan apa-apa jalan sebagaimana yang sepatutnya di antara ahli-ahli dengan Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja.

Minit.

(ii) Salinan-salinan minit itu hendaklah juga dihantar kepada Perdana Menteri, kepada Menteri-Menteri Besar atau Ketua Menteri-Ketua Menteri bagi Negeri-Negeri.

10. Sesuatu mesyuarat Majlis hendaklah dipengerusikan oleh

Raja yang  
mempengerusikan  
mesyuarat Majlis.

seorang daripada Duli-Duli Yang Maha Mulia mengikut gilirannya yang ada dalam susunan sebagaimana yang ditetapkan oleh Majlis; Dengan syarat bahawa Duli-Duli Yang Maha Mulia yang hadir dalam sesuatu mesyuarat Majlis bolehlah bersetuju bahawa mesyuarat Majlis itu dipengerusikan oleh mana-mana ahli lain.

Perkara-perkara  
dalam seksyen 7  
Jadual Kelima.

11. Apa-apa perkara yang dalam Agenda atau mana-mana bahagian daripada minit sesuatu mesyuarat Majlis berhubung dengan apa-apa perkara yang dinyatakan dalam seksyen 7 Jadual Kelima kepada Perlembagaan tidaklah boleh dihantar kepada Yang di-Pertua-Yang di-Pertua Negeri bagi Negeri-Negeri yang tidak mempunyai Raja atau kepada Ketua Menteri-Ketua Menteri bagi Negeri-Negeri itu.

Perkara mengenai  
peraturan yang  
tidak ditetapkan  
dan pemakaian.

12. Dalam sesuatu Majlis sebilangan terbesar daripada ahli-ahli yang hadir boleh menetapkan apa-apa perkara mengenai peraturan yang tidak ada ditetapkan dalam ini atau bagaimana sesuatu peruntukan yang terkandung dalam ini boleh dipakai.

Pembatalan.

13. Segala peraturan yang dahulu berkenaan dengan Majlis Raja-Raja adalah dengan ini dibatalkan.

### PERATURAN – PENASIHAT KEPADA DULI YANG MAHA MULIA/TUAN YANG TERUTAMA DI MESYUARAT MAJLIS RAJA-RAJA

- (1) Menteri Besar/Ketua Menteri hendaklah hadir sebagai Penasihat Tetap kepada Duli Yang Maha Mulia/Tuan Yang Terutama di dalam Mesyuarat Majlis Raja-Raja;
- (2) Sekiranya Menteri Besar/Ketua Menteri tidak dapat hadir di atas sebab-sebab yang tidak dapat dielakkan, Duli Yang Maha

Pindaan MRR  
ke-179 pada  
16.7.1998  
(MRR (S) 351).

Mulia/Tuan Yang Terutama akan melantik seorang Penasihat sementara khas bagi sesuatu Mesyuarat iaitu seorang Ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri, atau seorang Menteri Negeri Sabah/Negeri Sarawak mengikut nasihat Majlis Mesyuarat Kerajaan/Kabinet Negeri Sabah/Negeri Sarawak.

- (3) Menteri Besar atau seorang lain tidak dikehendaki mengiringi Duli Yang Maha Mulia sebagai Penasihat, apabila Majlis Raja-Raja bermesyuarat kerana memilih Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong;
- (4) Nama Penasihat sementara yang dilantik oleh Duli Yang Maha Mulia/Tuan Yang Terutama mengiringinya hendaklah diberitahu dengan surat kepada Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja terdahulu daripada tarikh Mesyuarat Majlis Raja-Raja;
- (5) Menteri Besar/Ketua Menteri akan meminjamkan Buku-buku Kuning (Hari Yang Pertama dan Hari Yang Kedua) mengandungi Agenda dan Kertas-Kertas Majlis Raja-Raja kepada Penasihat sementara dan akan mengambil balik Buku-buku Kuning tersebut daripada Penasihat sementara setelah selesai Mesyuarat Majlis Raja-Raja yang berkenaan;
- (6) Menurut Peraturan Majlis Raja-Raja 1988, Minit-minit Mesyuarat hendaklah dihantar kepada Menteri Besar/Ketua Menteri.



## Bibliografi



- Abdul Aziz Bari, 1966. *The Development and Role of Constitutional Monarchy in Malaysia*. Tesis Ph. D. yang tidak diterbitkan, Universiti Birmingham, England.
- Abdul Aziz Bari, 1993. "Constitution Amendment 1993: The Aftermath – The Rulers, Procedures and Democracy", dlm. MLN, Jun.
- Abdul Aziz Bari, 2001. *Perlembagaan Malaysia: Asas-asas dan Masalah*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Abdul Aziz Bari, 2002. *Cabinet Principles in Malaysia: The Law and Practice*. Edisi Kedua, Kuala Lumpur: The Other Press.
- Abdul Aziz Bari & R.H. Hickling, "The Doctrine of Separation of Powers and the Ghost of *Karam Singh*" [2001] 1 MLJ xxi.

- Abdul Aziz Hussin, 1992. *Institusi Raja*. Kota Bharu: Dian Darulnaim Sdn. Bhd.
- Abdul Aziz Zakaria, 1989. *British, Japanese and Independent Malaysia – A Memoir*. Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara.
- Abdul Aziz Zakaria, 1992. *Jentera Pentadbiran Kerajaan di Malaysia – Satu Pengenalan*. Edisi kedua. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Abdul Rahman Adnan, 1981. "The King is Installed", dlm. *New Straits Times Annual '81*. Kuala Lumpur: The New Straits Times Press.
- Abdullah Ayub, 1998. *Cara Pemerintahan Tanah Melayu 1957–1963*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Ahmad Ibrahim, et al, 1999. *Perkembangan Undang-undang Perlembagaan Persekutuan*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- ALIRAN, 1987. *Reflections on the Malaysian Constitution*. Pulau Pinang: Aliran Kesedaran Negara.
- Allen, Stockwell & Wright (eds), 1981. *A Collection of Treaties Affecting the States of Malaysia 1761–1963*, Jil. 1. New York: Oceana Publishing Inc.
- Andaya L.Y., 1982. *A History of Malaysia*. Basingstoke: Macmillan.
- Arblaster A., 1994. *Democracy*. Edisi kedua. Buckingham: Open University Press.
- Bagehot W., 1993. *The English Constitution*. London: Oxford University Press.
- Basset F., 1964. *The Essentials of Parliamentary Democracy*. London: Frank Cass Ltd.
- Bendix R., 1978. *King or People – Power and Mandate to Rule*. University of California Press.
- Bogdnor, Vernon, 1994. *The Monarchy and the Constitution Oxford*: Oxford University Press.
- Chamil Wariya, 1992. *Politik dan Raja*. Kuala Lumpur: Penerbit Fajar Bakti Sdn. Bhd.
- Crouch H., 1996. *Government and Society in Malaysia*. St. Leonard: Allen & Unwin Australia.
- De V Allen, 1967. *The Malayan Union*. New Haven: Yale University Monograph No. 10.
- Dunn, John, (ed.), 1992. *Democracy – The Unfinished Journey 508 BC – AD 1993*. Oxford: Oxford University Press.
- Finer S.E., 1980. *Comparative Governments*. Middlesex: Penguin Books.
- Grovers H.E., 1964. *The Constitution of Malaysian*. Singapura: Malaysia

- Publication Ltd.
- Gullick J., 1987. *Malay Society in the late Nineteenth Century – The Beginnings of Change*. Singapura: Oxford University Press.
- Gullick J., 1992. *Rulers and Residents – Influence and Power in the Malay States 1870–1920*. Singapura: Oxford University Press.
- Gullick J., 1993. *They came to Malaya – A Traveller's Anthology*. Singapura: Oxford University Press.
- Hall D.G.E., 1981. *History of Southeast Asia*. London: Macmillan.
- Harding A.J., 1996. *Law, Government and the Constitution in Malaysia*. Kuala Lumpur: Malayan Law Journal Sdn. Bhd.
- Henshall N., 1992. *The Myth of Absolutism*. London: Longmans.
- Herlihy John, 1990. "An Islamic Overview", dlm. *Akademika*, Disember, hlm. 135–149.
- Hickling R.H., 1960. *Introduction of the Federal Constitution*. Kuala Lumpur: Government of Federation of Malaya Press.
- Hickling R.H., 1997. *Malaysian Public Law*. Petaling Jaya: Pelanduk Publication Sdn. Bhd.
- Khoo Boo Teik, 1995. *The Paradoxes of Mahathirism*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Lee H.P., 1995. *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Leifer M., 1995. *Dictionary of the Modern Politics of Southeast Asia*. London: Routledge.
- Lim Kit Siang, (t.t.). *Constitutional Crisis in Malaysia*. Petaling Jaya: Democratic Action Party.
- Lowe, Vincent WS, 1978. *Sovereignty and Politics in a Multi-racial Society – The Sultanate in Malaysia*. Disertasi Ph. D. yang tidak diterbitkan. Amerika Syarikat: Institut Teknologi Massachusetts.
- Mahmud bin Taib, 1995. *Imbasan KPPA*. Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara (INTAN).
- Maxwell & Gibson, 1924. *Treaties and Engagements Affecting the Malay States*. London: Jus Truscott & Sons Ltd.
- Mohamed Noordin Sopiee, 1976. *From Malayan Union to Singapore Separation – Political Unification in Malaysia Region 1945–1963*. Kuala Lumpur: Penerbit Universiti Malaya.
- Mohamed Suffian bin Hashim, 1976. *Introduction to the Constitution of*



- Malaysia*. Edisi kedua. Kuala Lumpur: Government Printers.
- Mohd. Salleh bin Abas, 1997. *Prinsip Perlembagaan dan Pemerintahan di Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Mohd. Sayuti Omar (ed.), 1995. *Tuanku Ismail Petra – Idealisme dan Keprihatinan kepada Agama, Bangsa dan Negara*. Kota Bharu: Perbadanan Muzium Negeri Kelantan.
- Muhammad Kamil Awang, 1998. *The Sultan and the Constitution*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Muhammad Yusoff Hashim, 1992. *The Malay Sultanate of Malacca*. Terjemahan D.J. Muzaffar Tate. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Nasr, Seyyed Hossein, 1987. *Knowledge and the Sacred*. New York: State of New York University Press.
- Nik Abdul Rashid bin Nik Abdul Majid, 1997. *A Century of the Conference of Rulers 1897–1997*. Kuala Lumpur: Office of the Keeper of the Rulers' Seal.
- Nordin Yusof, Mejar Jeneral Dato' dan Abdul Razak Abdullah Baginda, 1987. *Honour and Sacrifice: The Malaysian Armed Forces*. Kuala Lumpur: Ministry of Defence.
- Nwabueza, B. O., 1973. *Constitutionalism in Emergent State*. London: C. Hurst & Co. Ltd.
- Ong Guan Sai, 1989–1998. *Persepsi Generasi Muda terhadap Institusi Raja-Raja Melayu*. Tesis Sarjana Pentadbiran Awam yang tidak diterbitkan, Universiti Malaya.
- Pathmanathan, M. & Robert Haas (eds.), 1995. *Political Culture – The Challenge of Modernisation*. Petaling Jaya: Centre for Policy Sciences.
- Persatuan Ulama Malaysia (PUM) dan Persatuan Ulama Kedah (PUK), 2002. *Kontroversi Mengenai Memo kepada Majlis Raja-Raja Melayu*. Petaling Jaya: Persatuan Ulama Malaysia (PUM).
- Rais Yatim, 1995. *Freedom under Executive Power in Malaysia – A Study of Executive Supremacy*. Kuala Lumpur: Endowment Sdn. Bhd.
- Ranney A., 1966. *The Governing of Man*. New York: Holt, Reinhart & Winston.
- Roberts-Wray, K., 1966. *Commonwealth and Colonial Law*. London: Stevens & Sons.
- Sinnadurai V., "Yang di-Pertuan Agong – The Appointment Process under the Constitution", [1989] 1 SCJ 65.

- Suffian, Lee & Trindade (eds.), 1978. *The Constitution of Malaysia – Its Developments 1957–1977*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Trindade & Lee (eds.), 1986. *The Constitution of Malaysia – Further Developments and Perspectives*. Petaling Jaya: Penerbit Fajar Bakti.
- Tunku Abdul Rahman, *Sebelum dan Selepas 13 Mei*. Kuala Lumpur: Utusan Melayu.

### Penerbitan Rasmi

- Asian Youth Council, *The Installation of the Malaysian King (Asian Youth Council Commemorative Issue)*, MCI(P) No. 117/1/90, PP(S) 3/8/89.
- Buku Cenderamata sempena Mesyuarat Majlis Raja-Raja yang ke-173 di Melaka Bandaraya Bersejarah Negeri Berbudaya pada 24 dan 25 Safar 1417 bersamaan dengan 10 dan 11 Julai 1996.
- Constitutional Proposals for the Federation of Malaya*, 1957.
- Jabatan Penerangan Malaysia, 1983. *Soal-Jawab Mengenai Pindaan Perlembagaan 1983*. F.034(BM) Disember (100).
- Jabatan Penerangan Malaysia, 1984. *Pindaan Perlembagaan – Apakah yang Dipinda dan Mengapa?* Bk 005 (BM), Januari (80).
- Jabatan Penerangan Malaysia, 1984. *Kerajaan Terus Pelihara Sistem Demokrasi Berparlimen dan Raja Berperlembagaan*. BK 009(BM/Jawi), Melaka.
- Majlis Raja-Raja, 1996. *Buku Cenderamata Sempena Mesyuarat Majlis Raja-Raja yang ke-173*. 24 dan 25 Safar 1417 (10 dan 11 Julai), Melaka.
- Minutes of the Conference Chiefs of the Federated Malay States*, Kuala Lumpur: Government Printers, 1903.
- Minutes of the Sessions Chiefs of the Federated Malay States*, Taiping: Government Printers.
- Muzium Negara, 1996. *Pameran Majlis Raja-Raja (Conference of Rulers)*. 8 November – 8 Disember. Kuala Lumpur: Jabatan Muzium dan Antikuiti.
- Parlimen Malaysia, 1993. *Penyata Rasmi Parlimen: Dewan Rakyat, Parlimen Kelapan*. Jilid II, Bil. 67, hari Isnin, 18 Januari.
- Perisytiharan Prinsip-prinsip Perlembagaan*, 1992.
- Report of the Federation of Malaya Constitution Commission*, 1957.



# Indeks



- A 'Famosa Resort Melaka 177  
A. Rahim bin Kasim 152  
Aduan 84  
Akauntabiliti 115  
Al-Sultan Almu'tasimu Billahi Muhib-  
budin Tuanku Alhaj Abdul Halim  
Mu'adzam Shah ibni Almarhum  
Sultan Badlishah 131, 133  
Al-Sultan Kelantan 142, 155-156, 158,  
160, 162-167, 169-174, 177-179  
Al-Watihiqu Billah al-Sultan Mizan  
Zainal Abidin ibni Almarhum Sultan  
Mahmud al-Muktafi Billah Shah 134
- America Bar Association* – lihat Persatuan  
Peguam Amerika  
Amerika Syarikat 84  
Angkatan Perpaduan Ummah (APU)  
105  
Angkatan Tentera Malaysia 54  
Anugerah Pelajaran Diraja 89, 126  
Askar Melayu Diraja 21
- Bahasa Melayu 28  
Bangunan Parlimen 173, 176  
Barisan Nasional (BN) 105  
BERNAMA 85

- Bourbon 65  
 British 17, 18, 22–23, 34  
 Cambridge 65  
 Darurat 99, 100–101  
     Kelantan 100  
     Sarawak 100  
 Dato' Abdul Rahim bin Abdul Rauf 152  
 Dato' Haji Mustafa al-Bakri 155  
 Dato' Muda Abdullah bin Nordin 151  
 Dato' Tunku Ya'acob bin Sultan Abdul  
     Hamid 151–152  
 Datuk Ahmad Zainal Abidin bin Mohd.  
     Yusof 152  
 Datuk Seri Anwar Ibrahim 89–90  
*de facto* 86  
 Debat 103–104, 112  
     Pembatalan 104  
     UMNO–PAS 103, 112  
 Dewan Diraja 129n  
 Dewan Johor Bahru 153  
 Dewan Mesyuarat Kerajaan Perseku-  
     tuan 159–160  
 Dewan Mesyuarat Undangan Perseku-  
     tuan 153  
 Dewan Negara 69, 95, 102, 120, 129n  
 Dewan Rakyat 69, 109  
     Dewan Undangan Negeri 100, 110  
     Sarawak 34  
     Selangor 34, 119  
 Doktrin  
     mengikut nasihat 110, 111  
     perasingan kuasa 99  
 Engku Tan Sri Ibrahim bin Engku Ngah  
     152  
 Hakim Abdul Hamid 100  
 Hapsburg 65  
 Imuniti 108  
     Imuniti Raja-Raja 107  
     Istana Iskandariah 172  
     Istana Negara 160–162, 164–165,  
         167–168, 170–179  
     Istana Selangor 153–158  
     Jabatan Peguam Negara 126  
     Jabatan Polis 90  
     Jerman 65  
     Johor 132, 137–149  
     Jumaah Majlis Diraja 192n  
     Jumaah Pangkuan Negeri 129n  
     Kabinet Negeri  
         Sabah 56  
         Sarawak 56  
     Kedah 132, 135, 137–149  
     Kedudukan istimewa orang Melayu 28–  
         29, 50  
     Kekananan Raja-Raja 137  
     Kelantan 132, 135, 137–149  
     Kertas Putih 27–29, 34–35, 100  
     Kesultanan Kedah 17  
     Kesultanan Melayu 15–16  
         Melaka 17  
         Perak 17  
     Ketua Hakim Negara 29, 35–36, 85,  
         120, 197  
     Ketua Menteri 30, 55  
     Ketua Pengarah Perkhidmatan Awam  
         53  
     Ketua Setiausaha Malayan Union 23  
     King's House 159  
     Kolej Melayu Kuala Kangsar 21–22  
     Kota Kinabalu 171  
     Krisis perlembagaan 99  
     Kuala Kangsar 172  
     Kuala Lumpur 33–34  
     Kuasa darurat 100  
     Labuan 34, 114  
     Lambang 93

- LEPAI 35, 89
- MacMichael 53
- Mahkamah 32, 75
- Mahkamah Khas 107, 109
- Majlis Fatwa Kebangsaan 35
- Majlis Menteri-Menteri Besar 55
- Majlis Mesyuarat Mengangkat Raja  
129n
- Majlis Mesyuarat Persekutuan 20, 27
- Majlis Mesyuarat Perundangan 196
- Majlis Perajaan Negeri 129n
- Majlis Parlimen 198
- Majlis Privy 83
- Majlis Raja-Raja 15-16, 26, 29-36, 39,  
45, 48, 50, 56, 149, 179, 187, 193,  
197, 205
- Malayan Union 18, 23-25, 28, 35-36,  
53
- Melaka 28, 34
- Memonradum 87
- Menteri Besar 30, 55  
Kelantan 56
- Mohor Besar Raja-Raja 193
- Negeri Sembilan 131-132, 137, 139-  
148
- Negeri-Negeri Melayu Bersekutu 18, 20
- Oxford 65
- Paduka Seri Sultan Perak 154, 156,  
159-160, 167, 169-173, 179
- Pahang 132, 135, 137-149
- Parlimen 32, 74, 101, 108, 110, 121,  
185
- Parti Perikatan 26
- Parti Semangat 46, 105
- PAS 31, 76, 88, 103, 105  
Dewan Pemuda 105
- Peguam Negara 84, 90
- Pelangi Beach Resort 174
- Pemangku Yang Dipertuan Besar Negeri  
Sembilan 161
- Pemilihan 139, 143-145, 147
- Penasihat Undang-undang 23
- Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja 68-  
69, 112, 184, 187, 193-194, 201-  
204, 207, 209
- Perak 132, 137-145, 147-149
- Perancis 65
- Perang Dunia Kedua 25
- Peraturan Majlis Raja-Raja 55, 69, 180
- Perdana Menteri 85, 100-101
- Perisytiharan darurat 100
- Perkenan 99, 102, 110
- Perlembagaan  
Negeri 192  
Persekutuan 197
- Perlis 132, 134, 137-144, 146-149
- Persatuan Peguam Amerika 84-85
- Persatuan Ulama Malaysia (PUM) 87
- Persidangan Durbar 19-21, 23, 31,  
36-37, 122  
Kuala Lumpur 19  
Pekan, Pahang 19
- Persidangan Perlembagaan London 27
- Pesuruhjaya Tinggi British 22, 24-25
- Portugis 17
- Pulau Langkawi 174
- Pulau Pinang 28, 34
- Putrajaya 114
- Raja Ayob bin Raja Haji Bot 151
- Raja Berperlembagaan 106
- Raja Chulan 54
- Raja Haji Shahar Shah bin Raja Haron  
151
- Raja Perlis 148, 154, 157-158, 160-  
161, 164-165, 167-169, 171-176,  
178-179
- Republik Ireland 83
- Residen  
British 20

- Jeneral 20
- Sabah 32
- Sarawak 32
- Selangor 33, 131-132, 134, 137-148
- Semak dan imbang 112, 115, 122
- Setiausaha
- Kewangan 23
  - Majlis Raja-Raja 49, 193
- Simbol 93
- Singapura 32
- Sistem beraja 119
- Sultan
- Abdullah 19
  - Alang Iskandar Shah 54
  - Azlan Muhibbuddin Shah ibni Almarhum Sultan Yusuf Izzuddin Shah Ghafarullahu-lah 131, 134
  - Haji Ahmad Shah al-Musta'in Billah ibni Almarhum Sultan Abu Bakar Ri'ayatuddin al-Mu'adzam Shah 131, 134
  - Hisamuddin Alam Shah ibni Almarhum Sultan Alaidin Sulaiman Shah 130, 133
  - Iskandar ibni Almarhum Sultan Ismail 131
  - Ismail Nasiruddin Shah ibni Almarhum Sultan Zainal Abidin 130, 131, 133
  - Johor 138, 144, 153, 162, 170
  - Kedah 141, 154, 156-158, 160-161, 163, 165, 168-171, 173, 175-178
  - Pahang 138, 141, 143, 149, 153, 154, 156, 158-164, 168, 172, 174-179
  - Perak 21, 144, 145
  - Sallahuddin Abdul Aziz Shah Alhaj ibni Almarhum Sultan Hisamuddin Alam Shah Alhaj 131
  - Selangor 147, 154, 156, 160-161, 163-168, 171, 173, 175, 176
  - Terengganu 148, 154, 157, 159, 161-163, 167, 170-175, 177-179
  - Yahya Petra ibni Almarhum Sultan Ibrahim 131, 134
- Sumatera 17
- Sumpah Jawatan 189, 199
  - Suruhanjaya Pilihan Raya 29, 85
  - Suruhanjaya Reid 26, 35, 64, 101
  - laporan 33
  - Syarikat Hindia Timur British 20
- Tanjong Aru Beach Hotel 171
- Tan Sri Ahmad bin Haji Hussin 152
- Tan Sri Dato' Tunku Shahrizan 152
- Tan Sri Datuk Abdul Aziz Zakaria 152
- Terengganu 132, 134, 138-145, 147-149
- Timbalan Perdana Menteri 89, 90
- Timbalan Yang di-Pertuan Agong 42-43, 102, 138, 141-144, 146-149, 189-190, 196-198, 202-204
- Tuanku Abdul Rahman ibni Almarhum Tuanku Muhammad 130
- Tuanku Ja'afar ibni Almarhum Tuanku Abdul Rahman 131, 134
- Tuanku Syed Putra Alhaj ibni Almarhum Syed Hassan Jamalullail 130, 132
- Tuanku Syed Sirajuddin ibni Almarhum Tuanku Syed Putra Jamalullail 131
- Tun Mohd. Salleh Abas 57
- Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj 107
- UMNO 25, 26, 31, 33, 76, 88-89, 103, 105
- Pergerakan Pemuda 105
- Undang Luak Rembau 54
- Undang-undang *draconian* 101
- United Kingdom 115
- Westminster 115

INDEKS

---

Wilayah Persekutuan 33, 34  
Kuala Lumpur 112  
Labuan 112  
Putrajaya 112

Yang Dipertua Negeri 44-48, 55, 93,  
99, 102, 108, 110  
Melaka 179  
Pulau Pinang 179

Sabah 179  
Sarawak 179  
Yang di-Pertuan Agong 30, 32, 35, 43-  
47, 52, 58, 138, 141-148, 184, 187,  
193, 196  
Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan  
130-131, 137, 148, 154, 156, 159,  
162, 165, 167-169, 171-175, 179