

SEMINAR SEMPENA 120 TAHUN MAJLIS RAJA-RAJA MELAYU
Universiti Kebangsaan Malaysia
19 September 2017

Ucaputama
MAJLIS RAJA-RAJA : FUNGSINYA MENURUT PERLEMBAGAAN
PERSEKUTUAN
Oleh
Tun Abdul Hamid Mohamad

Saya minta maaf sekiranya ucapan saya ini agak berat. Malah ia lebih menyerupai kuliah undang-undang perlembagaan mengenai Majlis Raja-Raja. Saya akan cuba memudahkannya. Walau bagaimanapun, sekali dalam masa 120 tahun, mungkin boleh dimaafkan.

Atas desakan wakil Raja-Raja Melayu dan UMNO, walaupun ditentang oleh Parti Buruh Malaya, Suruhanjaya Reid telah mengekalkan kedudukan Raja-Raja Melayu di negeri masing-masing, dan memperuntukkan pelantikan Yang di-Pertuan Agong dan penubuhan Majlis Raja-Raja.

Kedudukan Raja-Raja Melayu di negeri masing-masing adalah sebagai raja berperlembagaan. Bentuknya adalah sama dengan kedudukan Yang di-Pertuan Agong. Kedudukan mereka dalam kerajaan adalah berasaskan model Raja England.

Saya memilih untuk bercakap mengenai fungsi Majlis Raja-Raja seperti yang diperuntukkan oleh Perlembagaan Persekutuan kerana, saya fikir, kebanyakan rakyat Malaysia masih samar-samar mengenai fungsi sebenar Majlis Raja-Raja selain daripada memilih Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong dan memberi persetujuan kepada penetapan tarikh permulaan puasa Ramadan, Hari Raya Aidil Fitri dan Hari Raya Aidil Adha.

Peruntukan mengenai Majlis Raja-Raja hanya terdapat dalam satu Perkara (*Article*), iaitu Perkara 38 Perlembagaan Persekutuan..

Perkara 38 (2) memperuntukkan:

“(2) Majlis Raja-Raja hendaklah menjalankan fungsinya bagi—

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

Sebagaimana Suruhanjaya Reid meletakkan fungsi ini sebagai fungsi yang pertama, saya juga meletaknya sebagai fungsi utama. Jika Majlis Raja-Raja gagal melaksanakan fungsi ini, maka akan berlakulah krisis perlembagaan yang sangat serius di Malaysia.

Syukurlah Raja-Raja kita sejak Merdeka adalah Raja-Raja yang rasional, berhemah tinggi, meletakkan kepentingan negara melebihi kepentingan yang

lain dan melaksanakan fungsi mereka seperti apa yang sepatutnya dilakukan. Setiap kali mereka bermesyuarat untuk memilih Yang di-Pertuan Agong, rakyat boleh mengagak siapa yang akan dipilih. Ini menunjukkan kematangan ahli-ahli Majlis Raja-Raja.

Perlu diingati, dalam menjalankan fungsi ini, Raja-Raja boleh bertindak mengikut budi bicara mereka.

Dalam masa yang singkat ini, tidaklah perlu bagi saya untuk menyentuh tatacara pemilihan Yang di-Pertuan Agong dan Timbalan Yang di-Pertuan Agong itu.

Fasal (*Clause*) (2)(b) memperuntukkan:

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

Peruntukan ini jelas dan tidak perlu diulas. Dalam menjalankan fungsi ini juga Raja-Raja boleh bertindak mengikut budi bicara mereka.

Fasal (2)(c) memperuntukkan:

(c) memperkenankan (consenting) atau tidak memperkenankan apa-apa undang-undang dan membuat atau memberikan nasihat mengenai apa-apa pelantikan yang di bawah Perlembagaan ini dikehendaki diperkenankan oleh Majlis Raja-Raja atau dikehendaki dibuat oleh atau selepas berunding dengan Majlis Raja-Raja ;

Terdapat dua fungsi dalam Fasal (2)(c) ini: Pertama, “*memperkenankan (consenting) atau tidak memperkenankan apa-apa undang-undang... yang di bawah Perlembagaan ini dikehendaki diperkenankan oleh Majlis Raja-Raja*”.

Ada peruntukan Perlembagaan yang mensyaratkan bahawa sesuatu undang-undang, termasuk untuk meminda Perlembagaan Persekutuan, yang tidak boleh diluluskan melainkan jika undang-undang tersebut mendapat persetujuan Majlis Raja-Raja terlebih dahulu.

Dalam hal ini, Perkara 159(5) memperuntukkan:

“Sesuatu undang-undang yang membuat sesuatu pindaan kepada Fasal (4) Perkara 10, apa-apa undang-undang yang diluluskan di bawahnya, peruntukan Bahagian III, Perkara 38, 63(4), 70, 71(1), 72(4), 152, atau 153 atau kepada Fasal ini tidak boleh diluluskan tanpa persetujuan Majlis Raja-Raja.”

Banyak orang menyangka bahawa persetujuan Majlis Raja-Raja hanya perlu jika pindaan hendak dibuat kepada Perkara 152 (Bahasa Kebangsaan) dan 153 (Perizaban kuota berkenaan dengan perkhidmatan, permit, dsb. bagi orang

Melayu dan anak negeri mana-mana antara Negeri Sabah dan Sarawak).

Sebenarnya, terdapat banyak lagi pindaan Perlembagaan Persekutuan yang memerlukan persetujuan Majlis Raja-Raja. Peruntukan-peruntukan tersebut ialah:

1. Perkara 10 Fasal 4. (Berkenaan undang-undang melarang dipersoalkan apa-apa perkara, hak, taraf, kedudukan, keistimewaan, kedaulatan atau prerogatif yang ditetapkan atau dilindungi oleh peruntukan Bahagian III, Perkara 152, 153 atau 181).
2. Undang-undang yang dibuat di bawah Perkara 10 Fasal (4).
3. Peruntukan Bahagian III (kewarganegaraan)
4. Perkara 38 (Majlis Raja-Raja)
5. Perkara 63(4). Ringkasnya, pindaan Fasal(4) untuk memberi kebebasan kepada ahli-ahli Parlimen daripada dikenakan apa-apa prosiding di mahkamah berkenaan dengan apa-apa yang dikatakan atau undi yang diberikan olehnya semasa mengambil bahagian dalam prosiding Majlis Parlimen atau jawatankuasanya, memerlukan persetujuan Majlis Raja-Raja.
6. Fasal 70 (Keutamaan Raja dan Yang di-Pertua Negeri);
7. Perkara 71(1) yang memperuntukkan:

“(1) Persekutuan hendaklah menjamin hak Raja sesuatu Negeri untuk naik takhta dan memegang, menikmati dan menjalankan hak-hak dan keistimewaan-keistimewaan di sisi perlembagaan bagi Raja Negeri itu mengikut Perlembagaan Negeri itu...”
8. Perkara 72(4) (Sama dengan Perkara 63(4) tetapi mengenai ahli-ahli Dewan Undangan Negeri.)
9. Perkara 152 (Bahasa kebangsaan).
10. Perkara 153 (Perizaban kuota berkenaan dengan perkhidmatan, permit, dsb. bagi orang Melayu dan anak negeri mana-mana antara Negeri Sabah dan Sarawak).
11. Fasal (4) Perkara 38 memperuntukkan:

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

Saya baru selesai menyenaraikan undang-undang yang memerlukan persetujuan

Majlis Raja-Raja jika hendak dipinda. Itu sebahagian daripada Fasal (2)(c) (mengenai fungsi Majlis Raja-Raja). Satu bahagian lagi ialah:

“...memberikan nasihat mengenai apa-apa pelantikan yang di bawah Perlembagaan ini ...dikehendaki dibuat oleh atau selepas berunding dengan Majlis Raja-Raja;”

Contoh pelantikan yang memerlukan rundingan dengan Majlis Raja-Raja ialah pelantikan Hakim-Hakim, Ketua Polis Negara, Pengerusi dan ahli-ahli Suruhanjaya Pilihanraya, Pengerusi dan ahli-ahli Suruhanjaya Perkhidmatan Awam dan Ketua Audit Negara.

Dalam melaksanakan tugas ini, ahli-ahli Majlis Raja-Raja boleh menggunakan budi bicara mereka sendiri.

Kita sambung dengan Fasal (2) Perkara 38 (Fungsi Majlis Raja-Raja) . Fasal (2) (d) memperuntukkan:

“(d) melantik anggota Mahkamah Khas di bawah Fasal (1) Perkara 182;”

Peruntukan ini jelas. Ahli-ahli Majlis Raja-Raja boleh menggunakan budi bicara mereka dalam hal ini.

Fasal (2)(e) Perkara 38 memperuntukkan:

“(e) memberi ampun, tunda hukum dan lega hukum, atau meremitkan, menggantung atau meringankan hukuman, di bawah Fasal (12) Perkara 42,”

Di sini, Majlis Raja-Raja diberi fungsi sebagai Lembaga Pengampunan bagi Raja-Raja untuk kes-kes tertentu seperti kes-kes Mahkamah Khas.

Kita tangguh dahulu fungsi menimbang teliti (*deliberate*) kerana ia agak panjang dan terus kepada Fasal (5). Fasal (5) memperuntukkan:

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

Tadi saya telah menyebut bahawa untuk meminda Perkara 153 memerlukan persetujuan Majlis Raja-Raja. Peruntukan Fasal (5) Perkara 38 pergi lebih jauh dari itu. Majlis Raja-Raja perlu dirundingi terlebih dahulu sebelum membuat apa-apa perubahan tentang dasar yang menyentuh tindakan pentadbiran di bawah Perkara 153.

Maka, sehubungan dengan itu, soalnya adakah perubahan dasar mengenai pengambilan pelajar-pelajar ke universiti-universiti awam daripada sistem quota kepada meritocracy dalam tahun 2002 itu termasuk dalam apa yang dimaksudkan oleh Fasal (5) Perkara 38 dan, jika ya, adakah Majlis Raja-Raja dirundingi terlebih dahulu?

Perlembagaan menggunakan perkataan “consult” yang diterjemahkan ke Bahasa Melayu sebagai “runding”. Dalam kes *Dato’ Seri Anwar Ibrahim v PP* [2000] 2 CLJ 570, Mahkamah Rayuan memutuskan:

“To “consult” does not mean to “consent”. The Federal Constitution uses the words “consent” and “consult” separately. For example the word “consent” is used in art. 159(5) of the Constitution which states that the amendments to certain provisions of the Constitution cannot be passed by Parliament without the “consent” of the Conference of Rulers.....

Bagi saya, “consult” bererti “to discuss something with someone before you make a decision”. Ertinya, berbincang dengan seseorang sebelum membuat keputusan. Pihak yang melakukan “consultation” tidak terikat dengan pendapat pihak yang diconsultnya. Apa yang berlaku pada amalannya mungkin berlainan tertakluk kepada peribadi pihak-pihak terlibat.

Kita kembali semula kepada Fasal (2)(c) Perkara 38 yang saya tangguh tadi, yang memperuntukkan:

“...dan boleh menimbang teliti soal-soal mengenai dasar negara (misalnya perubahan tentang dasar imigresen) dan apa-apa perkara lain yang difikirkannya patut.”

Dalam menjalankan tugas mereka di bawah tajuk ini,

“...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-Ketua Menteri mereka; dan penimbangtelitian itu adalah antara 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.”

Perlembagaan hanya memberi satu contoh dasar negara. Senarainya tentulah bertambah dan berubah mengikut peredaran masa. Pada hari ini, dasar negara terhadap aktiviti keganasan pergerakan Islamic State atau IS boleh jadi satu daripadanya. Demikian juga dengan dasar negara berkenaan sekolah-sekolah yang tidak menggunakan Bahasa Melayu sebagai bahasa pengantarnya.

Perkataan yang digunakan oleh Perlembagaan ialah “deliberate” yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Melayu sebagai “menimbang teliti”. Saya memilih takrifan berikut bagi perkataan “to deliberate”, dalam konteks ini: “to engage in long and careful consideration.”

“To deliberate” mengenai sesuatu perkara semestinya suatu tindakan yang lebih serius daripada “to consult”. “Consult” hanyalah sekadar memberitahu dan bertanya pendapat tanpa perlu mengikutinya, walaupun pada amalannya mungkin berlainan bergantung kepada peribadi pihak-pihak terlibat. Sebaliknya “to deliberate” melibatkan penjelasan sesuatu perkara, berbincang dengan mendalam dan membuat keputusan.

Tetapi, ambil perhatian bahawa dalam melakukan "*deliberation*" ini Yang di-Pertuan Agong hendaklah mengikut nasihat Jemaah Menteri dan Raja-Raja dan Yang di-Pertua-Yang di-Pertua Negeri hendaklah mengikuti Majlis Mesyuarat Kerajaan masing-masing. Ertinya, Kerajaan tidak perlu mengikuti pandangan Majlis Raja-Raja mengenai perkara-perkara yang ditimbang teliti itu. Akan tetapi, pada amalannya mungkin berlainan, tertakluk kepada isu, keperibadian pihak-pihak terlibat dan pandangan awam.

Mungkin orang bertanya mengapa hanya dalam beberapa perkara tertentu sahaja ahli-ahli Majlis Raja-Raja diberi kuasa menggunakan budi bicaranya sedangkan dalam perkara yang lain, mereka perlu mematuhi nasihat Jemaah Menteri dan Majlis Mesyuarat Kerajaan.

Pertama, kita mesti ingat bahawa Raja-Raja kita adalah Raja-Raja berperlembagaan. Kedua, Majlis Raja-Raja bukanlah Badan Eksekutif ("*Executive*"), Badan Perundangan ("*Legislature*") atau Badan Kehakiman ("*Judiciary*"), tiga badan Kerajaan yang berkuasa membuat keputusan dalam bidangkuasa masing-masing tertakluk kepada pembahagian kuasa ("*separation of powers*").

Satu soalan lagi yang orang mungkin bertanya ialah, mengapa "nasihat" Jemaah Menteri mesti diikuti. Sebenarnya ini hasil evolusi politik di England yang mengambil masa beratus tahun, daripada Raja berkuasa mutlak kepada Raja berperlembagaan. Apabila Raja bersetuju menyerah kuasanya kepada Jemaah Menteri, Raja dikekalkan sebagai Ketua Badan Eksekutif. Melainkan dalam beberapa perkara tertentu, Raja perlu mengikuti "nasihat" Jemaah Menteri. Semestinya, dalam konteks ini, perkataan "nasihat" lebih sedap didengar daripada "arahan".

Sebab itu, apabila kita menerima pakai sistem raja berperlembagaan ala British, kita juga perlu mempelajari dan menerima pakai konvensyennya. Saya berpendapat bahawa krisis perlembagaan Malaysia yang pertama dalam tahun 1983 (mengenai fungsi Yang di-Pertuan Agong memperkenankan rang undang-undang yang telah diluluskan oleh Parlimen sebelum ia menjadi akta (lihat Perkara 66(4A) Perlembagaan Persekutuan)) sebenarnya tidak sepatutnya berlaku, jika kedua pihak faham dan menghormati konvensyen berperlembagaan. Menerima pakai sistem raja berperlembagaan tanpa konvensyennya bolehlah diibaratkan seperti mentafsir al-Qur'an tanpa Hadis.

Perkara-perkara yang perlu rundingan dengan Majlis Raja-Raja semestinya datang daripada Kerajaan. Demikian juga dengan perkara-perkara yang perlu dibawa kepada Majlis Raja-Raja untuk ditimbang teliti. Pada masa Perlembagaan digubal, semestinya ia difahamkan sebagai perkara yang dibawa kepada Majlis Raja-Raja oleh Kerajaan.

Walau bagaimanapun, sejak kebelakangan ini, nampaknya terdapat perkembangan baru. NGO-NGO mendapat *idea* baru. Apabila mereka berhadapan dengan sesuatu isu, termasuk isu politik, kerana khawatir Kerajaan tidak akan mengambil tindakan yang mereka kehendaki, maka mereka mengambil keputusan untuk mengadu

kepada Majlis Raja-Raja.

Malah, ada pihak yang bertanya kepada saya bagaimana hendak menubuhkan Mahkamah Khas di Majlis Raja-Raja seperti Privy Council di England untuk membicarakan kes-kes murtad dan kes-kes kanak-kanak bukan Islam yang bapa atau ibunya memeluk agama Islam. Saya bukan sahaja tidak membantu mereka, malah saya menentang sekeras-kerasnya kerana itu bererti kita meletakkan orang-orang yang murtad dan kanak-kanak hasil perkahwinan sivil itu lebih tinggi kedudukannya daripada Yang di-Pertuan Agong dan Raja-Raja Melayu. Sebab, kes-kes yang melibatkan Yang di-Pertuan Agong dan Raja-Raja Melayu hanya didengar oleh Mahkamah Khas yang dipengerusikan oleh Ketua Hakim Negara.

Sebelum mengambil keputusan untuk merujuk sesuatu perkara kepada Majlis Raja-Raja, NGO-NGO perlu faham bahawa Majlis Raja-Raja bukanlah satu kumpulan Raja-Raja yang berkuasa mutlak yang mana setiap rakyat boleh mengadu mengenai apa sahaja. Majlis Raja-Raja adalah satu institusi berperlembagaan yang kuasanya ditetapkan dan dihadkan oleh Perlembagaan. Ahli-ahlinya adalah Raja-Raja berperlembagaan dengan kuasa yang telah ditetapkan dan dihadkan oleh Perlembagaan.

Dalam hal-hal tertentu yang melibatkan dasar negara, dalam keadaan dunia hari ini di mana orang ramai juga mahu pandangan mereka didengar melalui NGO-NGO, saya fikir adalah munasabah sekiranya pandangan mereka juga didengar bersama-sama pandangan Kerajaan sebelum Majlis Raja-Raja memberi pandangannya, walaupun keputusan muktamad akan dibuat oleh Jemaah Menteri.

Perlu disebut bahawa perkara yang boleh ditimbang teliti oleh Majlis Raja-Raja itu termasuk juga "*....apa-apa perkara lain yang difikirkannya patut*" oleh Majlis Raja-Raja.

Akhir kata, pada pandangan saya, mana-mana pihak yang hendak menyampaikan apa-apa laporan, memorandum atau permintaan kepada Majlis Raja-Raja hendaklah mengikut tatacara yang beradab, beradab dan terhormat, bukan dengan mengadakan tunjuk perasaan, membuat bising dan berkelakuan kurang sopan di hadapan pintu masuk ke Istana Negara. Orang-orang yang tidak tahu atau tidak menghormati adat dan adab kesultanan Melayu tidak patut dilayan oleh Majlis Raja-Raja.

Sekian, terima kasih.

19 September 2017

tunabdulhamid@gmail.com
<http://www.tunabdulhamid.my>