



**PERLEMBAGAAN KERAJAAN PERAK ATTESTASI KEDAULATAN WATAN**  
**[CONSTITUTION OF THE GOVERNMENT OF PERAK AS THE ATTESTATION**  
**TO THE INDIGENOUS SOVEREIGNTY]**

WAN AHMAD FAUZI WAN HUSAIN<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Pengarah Institut Tamadun dan Kajian Strategik, Universiti Malaysia Pahang, 26600 Pekan, Pahang, MALAYSIA. *E-mail*: wanfauzi@ump.edu.my

*Received: 15 December 2020*

*Accepted: 10 Januari 2021*

*Published: 24 Januari 2021*

**Abstrak:** Perkembangan perlembagaan bertulis bagi Kerajaan Melayu Perak dapat disaksikan melalui pemakaian Hukum Kanun Melaka diikuti dengan Undang-Undang 99 Perak dan Undang-Undang Tubuh Kerajaan Perak. Makalah ini bertujuan untuk menghuraikan Undang-Undang 99 Perak dan Undang-Undang Tubuh Kerajaan Perak melalui kerangka seperti digagaskan dalam Konsep Kedaulatan Watan Raja-Raja Melayu Dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia Menurut Sejarah Perundangan (2017) dari empat aspek, iaitu; pertama, raja adalah pemerintah sebuah kerajaan merdeka; kedua, pemerintahnya mengekalkan agama Islam sebagai anutan; ketiga, pemerintah naik takhta atas syura dan bai'ah; keempat, pemakaian prinsip kedaulatan watan. Makalah ini menggunakan metode kualitatif melalui pendekatan sejarah perundangan berlandaskan jurisprudens watan. Undang-Undang 99 Perak dan Undang-Undang Tubuh Kerajaan Perak dijadikan sumber primer. Dapatan menunjukkan Undang-Undang 99 Perak dan Undang-Undang Tubuh Kerajaan Perak merupakan attestasi pemeliharaan kedaulatan yang mendukung Islam sebagai undang-undang watan dan kedaulatan Sultan Perak seperti diwarisi daripada Kesultanan Melayu Melaka. Kedudukan ini amat penting kerana ia menjelaskan prinsip kedaulatan watan Negeri Perak pada hari ini. Pada sisi yang sama, ia memperuntukkan bagaimana prinsip perlembagaan Negeri Perak perlu ditafsirkan.

**Kata Kunci:** Kedaulatan Watan, Perlembagaan Tanah Melayu, Undang-Undang 99, Undang-Undang Tubuh Kerajaan Perak, Jurisprudens Watan

**Abstract:** The development of written constitution for the Perak Malay Government is evidenced through the application of Hukum Kanun Melaka followed with Undang-Undang 99 Perak and Constitution of the State of Perak. This paper aims to describe Undang-Undang 99 Perak and Constitution of the State of Perak through the framework as formulated in Konsep Kedaulatan Watan Raja-Raja Melayu Dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia Menurut Sejarah Perundangan (2017) from four aspects, namely; First, the ruler is the head of an independent Government; Second, the ruler remains in Islamic faith; Third, the ruler is installed upon shura and bai'ah; Forth, the application of principles of the indigenous sovereignty. This paper applies a qualitative legal history methodology based on watanic jurisprudence. Undang-Undang 99 Perak and Constitution of the State of Perak are placed as the primary sources. The finding shows that Undang-Undang 99 Perak and Constitution of the State of Perak are the attestation preserving the indigenous sovereignty which upholds Islam as the law of the land and the sovereignty of the Sultan of Perak as inherited from the Sultanate of Malaka. This position is very important because it explains the principle of indigenous sovereignty of the state of

Perak today. On the same premise, it provides how the constitutional principles of the state of Perak should be interpreted..

**Keywords:** indigenous sovereignty, Constitution of the State of Perak, Undang-Undang 99, Watanic jurisprudence.

**Cite This Article:**

Wan Ahmad Fauzi Wan Husain. (2021). Perlembagaan Kerajaan Perak attestasi kedaulatan watan [Constitution of the Government of Perak as the attestation to the indigenous sovereignty]. *QALAM International Journal of Islamic and Humanities Research*, 1(3), 1-14.

## PENGENALAN

Kedaulatan adalah aspek penting yang menentukan keluhuran perlembagaan sesebuah negara. Namun begitu, perbincangan tentang suatu prinsip perlembagaan pada hari ini sering mengabaikan konsep kedaulatan yang dijunjung. Lantaran itu, keabsahan suatu undang-undang yang digubal mahupun keputusan eksekutif masih boleh dipersoalkan dan dicabar di mahkamah. Lebih malang lagi apabila prinsip perlembagaan yang dikembangkan itu didapati bercanggah dengan prinsip kedaulatan yang merupakan jati diri Tanah air sendiri.

Justeru, makalah ini bertujuan untuk menghuraikan konsep dan prinsip kedaulatan Kerajaan Perak berdasarkan perlembagaan yang diwarisi sejak zaman berzaman. Kedaulatan pada paras umum menurut pemikiran Barat dan ajaran Islam adalah sumber perundangan tertinggi berposisi penguasa agung yang memiliki hak mutlak untuk menetapkan undang-undang. Keabsahan suatu undang-undang itu berpaksi pada falsafah undang-undang yang mentakrifkan prinsip kedaulatan pada penguasa agung. Penguasa Agung itu boleh mendelegat hak penggubalan undang-undang kepada entiti lain tanpa memprejudiskan hak mutlak penguasa agung itu. Undang-undang yang diabsahkan melalui hak mutlak penguasa agung itu berkuasa untuk mencorakkan sistem politik dan prinsip perundangan sesebuah kerajaan atau negara. Undang-undang itu perlu dipatuhi kerana ia boleh dikuatkuasakan dalam kerangka undang-undang tempatan sesebuah kerajaan atau negara (Wan Ahmad Fauzi, 2017: 80-144).

Menurut sarjana sains politik Barat, entiti yang memiliki 'kedaulatan' itu haruslah memiliki dua perkara: pertama, hak untuk memerintah dan hak untuk dipatuhi; dan, kedua, kewilayahan ('territoriality'). Beliau menjelaskan, hak untuk memerintah dan hak untuk dipatuhi itu hendaklah diperoleh secara sah ('*legitimate*') sama ada hukum alam ('*natural law*'), mandat ilahi ('*divine mandate*'), undang-undang pusaka ('*hereditary law*'), perlembagaan, mahupun undang-undang antarabangsa. Kekuasaan itu pula bukanlah sekadar kekuasaan biasa, ia hendaklah mencapai tahap tertinggi atau agung berkedudukan '*supreme authority within a territory*.' Kewilayahan ('*territoriality*') itu adalah prinsip bagaimana ahli komuniti ditakrifkan. Ahli komuniti dikira dalam kalangan penduduk di dalam suatu sempadan, tidak semestinya identiti. Sempadan negeri berdaulat itu tidak semestinya terbatas pada satu rakyat atau bangsa, ianya menjangkau sejauh wilayah geografi dalam kekuasaan seorang raja yang adalah penguasa tertinggi (Philpott, 2003: 2).

"Kedaulatan watan" dalam perbincangan ini adalah konsep kekuasaan agung bersifat watan tanah air yang terbina di atas premis yang sama. Kedaulatan Tanah Melayu seperti dijelaskan oleh Wan Ahmad Fauzi (2018) merujuk kepada kerangka kedaulatan bersumberkan

Islam yang terbina pada zaman Kesultanan Melayu Melaka. Justeru Kedaulatan watan adalah prinsip kekuasaan agung bersumberkan syariat Islam yang mengimani bahawa hak penggubalan undang-undang tertinggi adalah milik mutlak Allah SWT seperti dijelaskan dalam *al-Qur'an* dan *al-Sunnah*. Berasaskan kerangka konsep ini, maka:

1. kepimpinan manusia, termasuk Raja Melayu, adalah berposisi sebagai Khalifah
2. Prinsip kedaulatannya menggariskan dasar-dasar umum sistem politik dan perundangan yang menjadi panduan mandatori kepada manusia.

Dalam makalah ini, *subject-matter* adalah Perlembagaan Kerajaan Perak, iaitu *Undang-undang 99* dan *Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak* (selepas ini dirujuk sebagai 'Perlembagaan Kerajaan Perak') tanpa menafikan pemakaian *Hukum Kanun Melaka* sebelum didirikan *Undang-undang 99* sebagai perlembagaan negeri. Huraian berdasarkan Perlembagaan Kerajaan Perak amatlah tepat sesuai dengan statusnya sebagai sebuah undang-undang bertulis yang merupakan undang-undang tubuh dan masih berkuatkuasa sehingga hari ini.

## METODOLOGI

Makalah ini mengambil reka bentuk sejarah perundangan (*legal history*) berlandaskan jurisprudens watan untuk menganalisis *Undang-Undang 99* dan *Undang-Undang Tubuh Kerajaan Perak*. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif. Jurisprudens watan menganalisis dokumen perundangan dan sumber kedaulatan berdasarkan dua pandangan hidup falsafah; kerangka kontinum dan dikotomi berlandaskan konteks sejarah perundangan tempatan begitu juga peruntukan-peruntukan undang-undang semasa sebuah negara.

Rujukan utama adalah *Undang-Undang 99* dan *Undang-Undang Tubuh Kerajaan Perak* itu sendiri di samping sumber-sumber berwibawa lain. Ujian pemakaian konsep kedaulatan watan dianalisis berdasarkan aspek-aspek yang dikemukakan dalam tesis ijazah doktor falsafah undang-undang bertajuk *Konsep Kedaulatan Watan Raja-Raja Melayu Dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia Menurut Sejarah Perundangan* menerusi; pertama, raja adalah pemerintah sebuah kerajaan merdeka; kedua, pemerintahnya mengekalkan agama Islam sebagai anutan; ketiga, pemerintah naik takhta atas syura dan bai'ah; keempat, pemakaian prinsip kedaulatan watan.

## KEDAULATAN WATAN

Satu perkara yang perlu diperjelaskan, *Hukum Kanun Melaka* adalah perlembagaan bertulis Kesultanan Melayu Melaka, meskipun begitu kedaulatan atau kekuasaan agung dalam pemerintahan itu adalah milik Allah SWT; ciri-ciri kedaulatan sedemikian dapat dilihat dengan jelas melalui peruntukan *Hukum Kanun Melaka*, adat Melayu dan pegangan akidah Raja-raja Melaka. Bertitik-tolak daripada itu maka keberadaan sebuah perlembagaan sebagai dokumen perundangan tertinggi tidak bermaksud bahawa kedaulatan sesebuah pemerintahan atau kerajaan itu secara mutlak terletak pada perlembagaannya. Bagaimanapun, kenyataan itu tidak menafikan wujudnya perlembagaan yang mengambil kedudukan tertinggi dan di situ kedaulatan sesebuah negara ditakrifkan.

Pada zaman pemerintahan Kesultanan Melayu Melaka, *Hukum Kanun Melaka* dilaksanakan di Manjung dan Beruas, dua buah tanah jajahan Kesultanan Melayu Melaka (Buyong Adil, 1972: 7). Apabila Raja Muzaffar Shah diangkat sebagai Sultan Perak pada tahun 1528, *Hukum Kanun Melaka* diluaskan pemakaiannya di dalam jajahan Janin dan keseluruhan jajahan takluk Kerajaan Melayu Perak. Seperti yang dijelaskan, *Hukum Kanun Melaka* mendaulatkan Islam sebagai agama watan ('*law of the land*'). Pemakaian *Hukum Kanun Melaka* menandakan bahawa konsep raja sebagai bayangan Allah di atas muka bumi diterima oleh Kerajaan Melayu Perak. Ia juga membuktikan bahawa konsep kedaulatan watan dilestarikan sebelum dan sejak awal penubuhan Kerajaan Melayu di bumi Perak. Undang-undang tertinggi Kerajaan Melayu Perak adalah berasaskan *Hukum Kanun Melaka*, kemudian ia menerima pemakaian *Undang-undang 99 Perak*.

Setelah Kesultanan Melayu Melaka terubuh pada tahun 1699 (Berbeza dengan pandangan popular yang menyifatkan Kesultanan Melayu Melaka jatuh pada tahun 1511 akibat serangan Portugis, Wan Ahmad Fauzi (2003) menjelaskan bahawa pada tahun 1511 hanya Kota Melaka ditawan oleh Portugis, sedangkan Raja Melaka berjaya berundur dengan selamat hingga membina semula pusat pemerintahan di Bentan. Sultan Mahmud terus memerintah Kesultanan Melayu Melaka sehingga tahun 1528. Pada tahun itu, baginda mewariskan wilayah Kesultanan Melayu Melaka kepada dua orang putera baginda, iaitu Raja Ali, bergelar Sultan Alauddin, pewaris wilayah terbesar Kesultanan Melayu Melaka yang kemudiannya memindahkan kota pemerintah di Johor, dan Raja Muzaffar bergelar Sultan Muzaffar Shah; diangkat menjadi Sultan Perak. Sultan Alauddin yang mewarisi wilayah terbesar Kesultanan Melayu masih menerima ufti dan kesetiaan daripada jajahan takluk dan negeri lindungan. Zuriat Sultan Alauddin memerintah sehingga tahun 1699 apabila Sultan Mahmud II mangkat di julang. Sungguhpun keturunan Bendahara menaiki takhta, namun begitu konsep kedaulatan Kesultanan Melayu Melaka yang memposisikan raja sebagai wakil Allah SWT diteruskan sehingga pada hari ini), maka timbullah pemerintahan di peringkat negeri secara bebas dan merdeka. Namun demikian, sumber perundangan negeri-negeri masih berpaksikan *al-Qur'an* dan *al-Sunnah*. Pada sisi lain, *Hukum Kanun Melaka* terus diterima pakai dengan beberapa pindaan mengikut keperluan semasa dalam Negeri-negeri Melayu. Pemakaian *Hukum Kanun Melaka* selepas terubuhnya Kesultanan Melayu Melaka disaksikan *inter alia* dalam *Undang-undang Johor, Undang-undang Pahang, Undang-undang Kedah dan Undang-undang Sungai Ujong*. Walaupun Undang-undang 99 Perak digubal dalam bentuk soal-jawab antara Raja Nushirwan dengan Ketua Menteri baginda, Khoja Bardza Amir Hakim (Hooker, M.B., 1970), kedaulatan bersumberkan ajaran Islam jelas termaktub dalam peruntukannya.

Di dalam Mukadimah *Undang-undang 99 Perak*, Sultan Ahmad Tajuddin (1577-1584M), Sultan Perak ke-3 menerima *Undang-undang 99* sebagai sebuah perlembagaan; diperuntukkan dalam Mukadimah *Undang-undang 99 Perak* (Hooker, 1970: 58) itu sendiri seperti berikut:

*These laws brought to the Far East by sayyid Hasan at a time when Sultan Ahmad Tajuddin was sultan and Tuan Saiyid Abdul Majid was his Chief Minister. Wherever a Sayyid was minister these laws were adopted so that there came be a dual systems in use, the law of God and the law of the Constitution.*

*Undang-undang 99 Perak* terbahagi kepada 4 bahagian, iaitu: Pertama: Undang-undang awam (*'public laws'*), kedua: Hak pemilikan dan tugas-tugas (*'proprietary rights and duties'*), ketiga: Perhambaan, sihir dan pelbagai (*'slavery, sorcery and miscellaneous'*), keempat: Perhubungan berlainan jantina (*'relations of sexes'*). Di bawah Undang-undang awam itu diletakkan peraturan-peraturan perlembagaan (Hooker, M.B., 1970:53-56).

Menurut Wan Ahmad Fauzi (2017) pemakaian dan kesinambungan konsep kedaulatan watan Kesultanan Melayu Melaka dalam kerangka politik sebuah kerajaan Melayu dianggap sempurna apabila memenuhi syarat-syarat seperti berikut:

1. Raja adalah pemerintah sebuah kerajaan merdeka.
2. Pemerintahnya mengekalkan agama Islam sebagai anutan.
3. Pemerintah naik takhta atas syura dan bai'ah.
4. Pemakaian prinsip kedaulatan watan.

Justeru, peruntukan-peruntukan dalam Perlembagaan Kerajaan Melayu Perak ditonjolkan untuk menghuraikan pemakaian konsep kedaulatannya menerusi empat aspek di atas.

## **UNDANG-UNDANG 99 PERAK**

Kedaulatan Kerajaan Melayu Perak ditegakkan secara langsung oleh Sultan Mahmud Shah I Melaka apabila baginda memperkenankan Raja Muzaffar Shah naik takhta sebagai Sultan Perak. Kesinambungan pemakaian *Hukum Kanun Melaka* berlaku dalam pemerintahan Kerajaan Melayu Perak sehinggalah penguatkuasaan *Undang-undang 99 Perak* adalah pancaran daripada kedaulatan Islam.

Justeru, makalah ini terlebih dahulu mengemukakan adat Melayu dan peruntukan *Undang-undang 99 Perak* untuk diperiksa dari sudut syarat-syarat pemakaian kedaulatan watan di atas. Fakta-fakta berkaitan daripada sumber-sumber berwibawa dan peruntukan-peruntukan perundangan atau *'legal authority'* dikemukakan untuk menjawab semua persoalan di atas. Huraian kepada syarat-syarat penerimaan kedaulatan watan itu adalah seperti berikut:

### **Raja Adalah Pemerintah Sebuah Kerajaan Merdeka**

Raja Muzaffar Shah ditabalkan sebagai Sultan Perak oleh para pembesar tiga buah jajahan atas perkenan Sultan Mahmud Shah I, Sultan Melayu Melaka ke 9. Ganti-ganti Sultan Perak dilantik mengikut adat-istiadat dan pemerintahan kerajaan dibuat atas nama sultan. Sultan Perak bertakhta di atas kerajaan sebagai pemerintah tertinggi dan merdeka (M. A. Fauzi Basri, 2016). Pemakaian *Hukum Kanun Melaka* diikuti penerimaan *Undang-undang 99 Perak* sebagai undang-undang tertinggi membuktikan bahawa Kerajaan Melayu Perak adalah berdaulat dan merdeka. Pemasyhuran *Undang-undang 99 Perak* sebagai sebuah perlembagaan itu dinyatakan dengan jelas dalam Mukadimah *Undang-undang 99 Perak* seperti berikut: "*Wherever a Sayyid was minister these laws were adopted so that there came be a dual systems in use, the law of God and the law of the Constitution*" (Hooker, M.B., 1970: 58).

Kedudukan Sultan Perak sebagai seorang raja dalam sebuah kerajaan merdeka juga boleh dijustifikasi melalui kemuliaan khusus yang diperuntukkan kepada baginda. Fasal 24 *Undang-undang 99 Perak* menyatakan tertib untuk menghormati seorang raja seperti berikut:

*Said Nushirwan, 'What are the rules regulating the appearance of people before a raja or chief? His Minister replied, 'When they sit in the presence, people must bow the head, they should not allow their eyes to wander, they must look in his face, the voice must not be raised, each man must regulate behavior as required by custom (Hooker, M.B., 1970: 64).*

### **Pemerintahnya Mengekalkan Agama Islam Sebagai Anutan**

Sultan Perak bermula daripada Sultan Muzaffar Shah sehingga hari ini semuanya beragama Islam bahkan memegang status sebagai ketua agama Islam. Taraf raja atau sultan sebagai ketua agama Islam bertaraf khalifah adalah warisan Kesultanan Melayu Melaka. Bukti mudah bolehlah dirujuk pada gelaran Sultan Iskandar Zulkarnain (1754-1764M), iaitu Maulana Paduka Seri Sultan Iskandar 'Inayat al-Shah Khalifat al-Rahman Johan Berdaulat Zilullah fi al-'alam, Baginda Yang Maha Mulia Mahkota Negeri Perak (Raja Chulan Ibn Raja Hamid, 2015: 43). Gelaran pengganti-pengganti Sultan Iskandar juga menzahirkan kedudukan raja sebagai seorang khalifah Islam, baginda-baginda adalah Paduka Seri Sultan Mahmud Shah Khalifat al-Rahman (1653-1720M) dan Paduka Seri Sultan 'Alauddin Mansor Shah Iskandar Muda Khalifat al-Rahim (1771-1786M) (Raja Chulan Ibn Raja Ahmad, 2015: 180, 189)

### **Pemerintah Naik Takhta atas Syura dan Bai'ah**

Kenaikan Sultan Perak atas takhta kerajaan disahkan oleh para pembesar yang beragama Islam secara syura dan pelantikan itu kemudiannya dibai'ahkan melalui acara pertabalan. Istiadat sedemikian ada dijelaskan dalam Hikayat Misa Melayu (Raja Chulan Ibn Raja Ahmad, Hikayat Misa Melayu, hlm. xxxvii dinyatakan, "Sultan Idris Murshidul 'Azam Shah memberikan maksud Hikayat Misa Melayu sebagai 'Keturunan Peraturan Istiadat Segala Raja-raja Yang Kerajaan Negeri Perak'."):

Hatta, maka dipukullah Nobat Tabal gendangnya, negara, serunai, nafiri sembilan man. Telah genap maka ditabalkanlah kerajaan Baginda Yang Maha Mulia. Maka segala orang besar-besar dan anak raja-raja, hulubalang, pegawai, sida-sida, bentara-bentara, rakyat, tentera, dagang, senteri sekaliannya seisi Negeri Perak jajahan Dar al-Ridhuan, semuanya mengangkat tangan ke atas kepala tunduk sujud menyembah mengatakan, "Daulat Tuanku Khalifah Allah, bertambah-tambah daulat, barang dilanjutkan Allah Ta'ala kiranya umur Duli Yang Maha Mulia di atas takhta kerajaan Negeri Perak Dar al-Ridhwan, ikrallah senantiasa dihadapi seisi negeri tiadalah khali siang dan malam, ditetapkan iman, dijauhkan bala dunia akhirat, amin, amin, amin ya rab al-'alamin dengan sejahteranya." (Raja Chulan Ibn Raja Hamid, *Hikayat Misa Melayu*, 2015: 43).

## Pemakaian Prinsip Kedaulatan Watan

Konsep kedaulatan watan dapat disoroti melalui ciri-ciri yang termaktub dalam adat Melayu dan *Undang-undang 99 Perak*. Adat Melayu Perak; ia mensyaratkan seorang sultan itu mestilah beragama Islam dan melaksanakan prinsip perundangan Islam. Prinsip pemerintah Islam itu adalah adil dan amalan syura. Syarat-syarat itu dinyatakan dalam Misa Melayu:

Adapun Baginda Yang Maha Mulia itu dikurniai gelaran akan adinda Raja Kechil Bongu itu digelar Raja Kechil Muda. Maka sekaliannya adinda baginda belaka semuanya kepada Baginda Sultan 'Ala al-Din Mansur Shah Iskandar Muda Khalifat al-Rahim sekaliannya itu mufakat memerintahkan kerajaan baginda dengan selamat sempurnanya di bawah takhta kerajaan dan perintah negeri menjalankan adat dan istiadat dengan adil dan hukum Allah Ta'ala amar dan nahi dan memelihara akan rakyat tentera dagang senteri daripada segala bangsa-bangsa sekaliannya (Raja Chulan Ibn Raja Hamid, 2015: 189-190).

*Misa Melayu* juga menyatakan, "Adapun, setelah Baginda Sultan Iskandar 'Inayat al-Shah menjadi raja khalifah Negeri Perak itu..." (Raja Chulan Ibn Raja Hamid, 2015: 44), istilah raja khalifah itu secara tuntas membuktikan kedaulatan politik Kerajaan Melayu Perak berkonsepkan khalifah, iaitu konsep kedaulatan watan yang diwarisi daripada Kesultanan Melayu Melaka. Selain itu, *Undang-undang 99 Perak* mempunyai beberapa peruntukan yang menunjukkan pelaksanaan konsep kedaulatan watan dalam prinsip perlembagaannya, antara peruntukan-peruntukan tersebut adalah seperti berikut:

1. Mukadimah *Undang-undang 99 Perak* menyatakan dua sumber perundangan bagi Kerajaan Melayu Perak, adalah *al-Qur'an* dan *al-Sunnah*, dan undang-undang bertulis dalam bentuk perlembagaan: "*Wherever a Sayyid was minister these laws were adopted so that there came be a dual systems in use, the law of God and the law of the Constitution*" (Hooker, M.B., 1970: 58).
2. Fasal 79 menjelaskan pelantikan qadi iaitu hakim yang melaksanakan pengadilan, hendaklah memenuhi syarat-syarat antaranya, berpengetahuan dengan sumber perundangan Islam, iaitu *al-Qur'an* dan *al-Sunnah*, serta undang-undang dan adat negeri:

*Said Nusyirwan, 'What are the rules applicable to the appointment of the kathis of a country or mukim? The Minister made answer, "First, they must be acquainted with the law of God and His Prophet: secondly, they must know the laws and customs of the country: thirdly,..."* (Hooker, M.B., 1970: 78).

Kewujudan sistem pembesar dalam Kerajaan Melayu Perak dengan jelas meletakkan syura adalah satu yang lazim. Fasal 99 *Undang-undang 99 Perak* menyatakan tatacara antara raja dan pembesar baginda dalam pemerintahan:

*Said Nusyirwan, "What are the rules regulating the relationship between rajas and the chiefs and peasants, and between the peasants and their chiefs? The Minister made answer, "Your Majesty, whether it be good or evil, not let the raja keep the thing to himself, but let him speak of it to his chiefs. Similarly, in trouble or prosperity, let the chiefs report the raja, they should not keep anything back. And the chief should inform the peasants of good or ill, so that the people may hear and take notice (Hooker, M.B., 1970: 82).*

Jawapan yang diberi oleh Ketua Menteri dalam *Undang-undang 99 Perak* merupakan penjelasan tentang hukuman dan tatacara pentadbiran keadilan dalam pemerintahan, ia adalah panduan bukan sahaja kepada rakyat bahkan bagi raja untuk menjamin pemerintahan yang adil. Peraturan secara khusus meletakkan tanggungjawab seorang raja untuk mematuhi undang-undang Allah SWT bolehlah dipetik daripada berikut:

1. Mukadimah menyatakan: *"Also there was delivered to us a law in seven parts to order the affairs of the servants of the Most High God in this world"* (Hooker, M.B., 1970: 58).
2. Fasal 92 menyatakan: *"What are the conditions that promote peace in a country? The Minister made answer, "Firstly, just law: secondly, cheap food. Thus shall the country prosper"* (Hooker, M.B., 1970: 81).

Banyak contoh yang boleh dikemukakan sepanjang pemerintahan Kerajaan Melayu Perak untuk menyokong pemakaian kedaulatan watan. Sebagaimana dijelaskan, pegangan akidah Islam itu sendiri meletakkan seorang raja itu bertanggungjawab kepada Allah SWT. Seterusnya, keempat-empat syarat yang sama diaplikasikan ke atas Perlembagaan pasca-Merdeka bagi Kerajaan Melayu Perak kerana ia adalah kerangka perundangan pada hari ini.

## **UNDANG-UNDANG TUBUH KERAJAAN PERAK**

Sultan Perak atas nasihat dan persetujuan para pembesar baginda menginstitusikan sebuah perlembagaan moden susulan Perjanjian Negeri 1948 (Perjanjian Negeri Perak ditandatangani pada 21 Januari 1948 antara Sultan Abdul Aziz dengan Sir Gerald Edward James Gent, yang mewakili Raja Britain). Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama) dalam bentuk perlembagaan moden dimasyhurkan pada 1 Februari 1948 oleh Sultan Abdul Aziz Al-Mu'tasim Billah Shah Ibni Al-Marhum Raja Muda Musa. Bahagian Kedua bagi Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak dimasyhurkan pula oleh Sultan Yussuf Izzuddin Shah Ibni Al-Marhum Sultan Abdul Jalil pada 25 Februari 1953.

Penerimaan syarat-syarat pemakaian kedaulatan watan itu adalah dikemukakan seperti termaktub dalam Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama) dan Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Kedua) seperti berikut:



## **Raja adalah Pemerintah Sebuah Kerajaan Merdeka**

Sultan Perak yang menginstitusikan Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak adalah bersusur-galur Sultan Perak yang menginstitusikan Undang-undang 99 Perak. Penginstitusian Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak adalah selaras dengan persetujuan yang terkandung dalam Perjanjian Negeri Perak 1948. Justeru dinyatakan dalam *preamble* Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama):

*AND WHEREAS we have agreed in the Perak Agreement, 1948, that the said written constitution shall be granted and promulgated by US as soon as conveniently may be or, if WE think expedient, in Parts from time to time.*

Fasal 10 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama) menyatakan bahawa kuasa pemerintahan Negeri terletak pada Duli Yang Maha Mulia:

*The Executive Authority of the State shall be vested in His Royal Highness and exercisable, unless otherwise provided by the Federal constitution or this Laws of the Constitution, by him or by the State Executive Council or any member of the State Executive Council authorized by the State Executive Council, but executive functions may by law be conferred on other persons or authorities.*

Manakala Fasal 11 pula mengehendaki segala tindakan eksekutif dibuat atas nama Sultan Perak, “*All executive action of the Government of the State shall be expressed to be taken in the name of His Royal Highness.*” Penggubalan undang-undang dan pelaksanaan kuasa-kuasa eksekutif atas nama Sultan Perak serta lambang-lambang kebesaran Negeri yang dinyatakan dalam Fasal 61A Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama) membuktikan bahawa baginda seorang raja yang berdaulat dan memerintah sebuah negeri merdeka. Selanjutnya, sultan dan Dewan Undangan Negeri menurut Fasal 28 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bab Pertama) merupakan badan perundangan negeri Perak.

## **Pemerintahnya Mengekalkan Agama Islam sebagai Anutan**

Seperti dijelaskan, Sultan Perak hingga hari ini adalah beragama Islam dan baginda menurut Fasal 6 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama) adalah ketua agama Islam. Fasal 5 menyatakan bahawa Islam adalah agama negeri Perak:

*The Religion of the State shall be the Muslim religion heretofore professed and practiced in the State: Provided that all other religions may be practiced in peace and harmony by the persons professing them in any part of the State.*

Malah dalam Fasal 5 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Kedua) mensyaratkan Sultan Perak hendaklah seorang Islam (Syarat anutan agama Islam juga diperuntukkan dalam Fasal 9 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Kedua), “*The Sovereign shall be a male who is a Malay of Royal blood through male lineal descent, able to*

*read and write and professing the Muslim Religion of the Shafei Muzahib”* (Sovereign menurut Fasal 4(1) Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Kedua) adalah Sultan, Yang di-Pertuan dan pemerintah Negeri dan wilayah Perak serta jajahan takluknya termasuklah ganti-ganti baginda). Di samping itu, baginda sultan juga disyaratkan mempunyai akhlak yang baik oleh Fasal 7 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Kedua):

*Provided that no person shall be eligible, if he is considered and determined, after full inquiry by the Dewan Negara, ..... to possess any based quality on account of which he would not be permitted by the Hukum Syara' to become a Sovereign.*

Sebagai seorang ketua agama Islam pula, baginda perlu memastikan undang-undang digubal untuk menguruskan hal-ehwal agama Islam. Fasal 6(1) Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama) menyatakan:

*The Head of the Religion of the State shall be His Royal Highness, and His Royal Highness will, in due course, cause laws to be enacted for the purpose of regulating religious affairs and for the constitution of a Majlis Ugama Islam and Adat Melayu, to be called in English, Council of Religion and Malay Custom, to aid and advise him in matters relating to the Religion of the State and Malay Custom.*

### **Pemerintah Naik Takhta Atas Syura dan Bai'ah**

Pemilihan dan pengangkatan Sultan Perak ditentukan oleh Dewan Negara. Dewan Negara ditubuhkan di bawah Fasal 57 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Kedua), *“The Dewan Negara is hereby established to aid and advise the Sovereign in the exercise of His functions as provided in this Part.”* Keahlian Dewan Negara dinyatakan oleh Fasal 58(1) Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Kedua), iaitu:

- 1. The Raja Muda, the Raja Bendahara, the Raja di-Hilir, the Menteri Besar if a Malay, the Mufti as Ex-Officio Members provided that when the title of Raja Bendahara is extinct then the Raja Kecil Besar shall become an Ex-Officio Member ranking next in precedence to the Raja di-Hilir;*
- 2. The Menteri Besar, if a non-Malay and the holders for the time being of the titles of Orang Besar Ampat and Orang Besar de-lapan as Official Members;*
- 3. Eleven Elders and one non-Malay, not holding office of emolument under any Government, as Unofficial Members.*

Jelas bahawa pemilihan dan pengangkatan ganti sultan diputuskan oleh permuafakatan para pembesar penganut agama Islam. Walaupun Sultan Perak boleh membuat pengecualian pelantikan seorang menteri besar bukan beragama Islam di bawah Fasal 12(2) Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama), namun secara amalannya, syarat beragama Islam dan berbangsa Melayu itu terpelihara. Dari sudut Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak,

semua ahli rasmi Dewan Negara adalah beragama Islam. Hanya seorang bukan Islam dipilih dalam Dewan Negara bertaraf ahli bukan rasmi untuk mewakili rakyat bukan Islam. Bidang kuasa Dewan Negara untuk memilih dan mengangkat ganti sultan termaktub dalam Fasal 6(2) Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Kedua), iaitu:

*On such demise and in the event of OUR relinquishment or the relinquishment by any of OUR Successors of the Royal Prerogatives, rights, powers and privileges, the Sovereign shall be choosen and appointed by the Dewan Negara as hereinafter provided and shall on appointment, be proclaimed as Sovereign.*

Pelantikan di atas disusuli pula dengan istiadat pertabalan, di dalam istiadat itu berlaku ucapan lafaz ikrar taat setia kaum kerabat dan rakyat jelata. Itu menunjukkan pelaksanaan bai'ah rakyat kepada seorang pemerintah yang disyaratkan oleh Islam (Setiap seorang daripada Khulafa' ar-Rashidin dibaia'ahkan oleh ketua-ketua kaum dan rakyat yang hadir).

## **PEMAKAIAN PRINSIP KEDAULATAN WATAN**

Sebagai tambahan kepada penjelasan di atas, *Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak* juga mensyaratkan pemerintah hendaklah menegak prinsip keadilan berpaksi amalan syura. Prinsip-prinsip di atas terakam dalam *Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak*. Fasal 7 *Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama)* menghendaki Sultan Perak memerintah dengan adil dan menurut undang-undang:

*His Royal Highness shall act towards all his subjects and all persons commarant within the State in an impartial manner, governing according to law. No person shall be deprived of his liberty, detained or imprisoned, except in due course of law. The freedom and liberty of all persons who are not restrained by just and impartial action of the law is the basis of all good Government.*

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan, terdapat empat badan utama bertaraf syura yang menasihati juga membantu baginda sultan; iaitu, Majlis Mesyuarat Kerajaan (Fasal 16 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama), Dewan Negara (Fasal 57 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Kedua), Majlis Agama Islam dan Adat Melayu (Fasal 6 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama) dan Dewan Undangan Negeri (Fasal 28 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama)). Ini membuktikan bahawa amalan syura diteruskan dalam sistem politik Kerajaan Melayu Perak pada hari ini. Sebagai tambahan kepada penerimaan konsep kedaulatan watan melalui syarat-syarat di atas, dalam Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Kedua) diperuntukkan fasal berkaitan kedaulatan. Fasal 11 berbunyi: "*In the concept of sovereignty the following are inferent: a. (deleted), b. The Sovereign never dies.*

Fasal 10 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (bahagian Kedua) pula memperuntukkan senarai prerogatif di-Raja. Fasal 10 menyatakan:

*In amplification and not in derogation of the royal prerogatives hitherto possessed or exercised by the Sovereign the following royal prerogatives among others are vested in the Sovereign:*

- a. *The Fountain of Honour*
- b. *The Fountain of Justice*
- c. *The Fountain of Mercy*
- d. *The Head of the Religion of the State*
- e. *The Protector of Malay Custom*
- f. *The Ultimate Owner of the Soil.*

Senarai prerogatif dalam peruntukan Fasal 10 di atas adalah pengesahan kepada unsur-unsur teras dalam prinsip kuasa eksekutif seorang sultan yang perlu dilaksanakan dalam kerangka kedaulatan bersumberkan Islam. Peruntukan-peruntukan Fasal 10 dan Fasal 11 di atas adalah manifestasi Sultan Perak sebagai seorang raja yang berdaulat yang perlu dibaca bersama-sama dengan *preamble* Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama), *“In the name of GOD, the Compassionate, the Merciful, PRAISE be to GOD, the Lord of the Universe, and may the benediction and peace of GOD be upon Our Leader Muhammad and upon all his Relations and Friends.”* Perlu ditegaskan bahawa *preamble* Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama) itu mempunyai signifikan undang-undang tersendiri kerana ia merakamkan kesinambungan posisi Sultan Perak sebagai pemegang amanah kedaulatan milik Allah SWT. Ini adalah seperti diperhatikan, Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak dimulai dengan ayat *“In the name of GOD”* (Terjemahan bagi Allah SWT yang digunakan dalam versi Bahasa Inggeris, lihat teks bahasa Melayu) dan ia adalah susulan persetujuan yang dirakam dalam Perjanjian Negeri Perak 1948 seperti dinyatakan dalam *preamble* Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama):

*AND WHEREAS we have agreed in the Perak Agreement, 1948, that the said written constitution shall be granted and promulgated by US as soon as conveniently may be or, if WE think expedient, in Parts from time to time.*

Di samping itu, Fasal 62 Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama) memperuntukkan, *“Except as expressed herein, this Part shall not affect the prerogatives, power and jurisdiction of His Royal Highness.”* Fasal 62 itu jelas menjamin kuasa tersimpan Sultan Perak, antaranya baginda berhak untuk menolak nasihat pihak eksekutif di bawah Fasal 18(1A) dan badan perundangan di bawah Fasal 38 *Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Pertama)* walaupun keputusan-keputusan itu bersifat syura sekiranya bercanggah dengan hukum syarak, *Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak* dan undang-undang berkaitan. Prerogatif sedemikian antaranya diperuntukkan kepada baginda seperti dinyatakan dalam Fasal 67 *Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak (Bahagian Kedua)* berhubung dengan nasihat Dewan Negara:

*The Sovereign may act in opposition to the advice given to him by members of the Dewan Negara, if, in any case it shall in his judgment be right so to do but*

*in any such case he shall record fully in writing in the minutes, the ground and reasons for his decision:*

Selain itu, Peruntukan di atas itu membenarkan pentafsiran bahawa Sultan Perak masih memiliki kuasa tersimpan (*reserve powers*). Kuasa tersimpan adalah kuasa yang masih kekal dengan raja berdasarkan posisi baginda sebagai khalifah Allah SWT yang diamanahkan mengetuai sebuah kerajaan. Kuasa tersimpan itu pastinya perlu dilaksanakan selari dengan konsep kedaulatan yang dijunjung, bahawa sultan itu adalah bayangan Allah SWT di atas bumi, berposisi sebagai khalifah. Justeru baginda mempunyai '*inherited jurisdiction*' untuk menolak penggubalan undang-undang atau keputusan eksekutif yang bercanggah dengan syarak. Maka jelaslah, peruntukan-peruntukan dalam *Undang-undang Tubuh Kerajaan Perak* di atas memberi legitimasi kepada pemakaian konsep kedaulatan watan.

Meskipun Sultan Perak pada hari ini perlu bertindak menurut nasihat seperti diperuntukkan oleh perlembagaan, namun itu tidak menghakis kedaulatan baginda. Pernyataan ini bukan sahaja benar dari sisi ajaran Islam, bahkan sudut pandang British-Malaya. Menurut Stockwell (1979), "*Traditionally, therefore, the Malay Sultan was regarded as the fount of all law and government and the head of religion: he defended the adat (custom) and the structure of Malay society. Others might exercise his power, carry out his duties or guide him with his policies but the justification for all authoritative actions lay in the sovereignty of the Malay rulers.*"

## KESIMPULAN

Konsep Raja-raja Melayu sebagai khalifah bukan suatu yang baharu dikemukakan dalam penulisan hari ini, ia juga diakui oleh Weeler (1928: 101) yang menyatakan, "*In Islam.....the Sultan is both emperor and pope. Viewed from temporal side he is the Sultan: from the spiritual he is the Caliph. 'God's shadow'.*"

Sultan Perak sebagai ketua agama Islam negeri dan bertakhta sebagai pemerintah tertinggi adalah kunci utama pemeliharaan konsep kedaulatan watan dalam Perlembagaan Negeri Perak. Berdasarkan kenyataan-kenyataan di atas dari sudut sejarah perundangan, dapat disimpulkan bahawa kedaulatan yang dimiliki oleh Sultan Perak itu masih berkonsepkan kedaulatan watan warisan Kesultanan Melayu Melaka. Justeru, prinsip perlembagaan termasuklah sebarang dasar pentadbiran Kerajaan Perak tersyarat dengan kedudukan baginda sultan sebagai khalifah Allah SWT. Seperti dijelaskan bahawa prinsip perlembagaan watan itu adalah berpaksi pada keadilan dan amalan syura. Kedua-dua elemen tersebut yang terbina atas konsep amanah Ilahi bersumberkan al-Qur'an dan al-Sunnah pastinya teras paling murni kepada tata urus tadbir pemerintahan terbaik. Bertunjangkan kepada teras tersebut, pastinya ia mampu memandu pemerintahan kesultanan ke arah jaminan masalah rakyat keseluruhannya, tanpa mengira agama, keturunan dan taraf hidup.

## RUJUKAN

- Andaya, Barbara W. & Leonard Y. Andaya (1984). *A History of Malaysia*. Hong Kong: Macmillan Press.
- Arieff Salleh Rosman & Yahaya Jusoh (2015). *Tafsir Maudhu'iy; Politik dan Urus Tadbir*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Buyong Adil. (1972). *Sejarah Perak*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Constitutions of The States of Malaysia* (1998) (2nd. Ed.). Kuala Lumpur: International Law Book Services.
- Curzon, L.B. (2007). *Dictionary of Law*. Ed. ke-6. Kuala Lumpur: International Law Book Services.
- Harding, Andrew. (1996). *Law, Government and the Constitution in Malaysia*. Kuala Lumpur: Malayan Law Journal Sdn. Bhd.
- Hinsley, F.H., *Sovereignty*, Ed. ke-2 (1986). Cambridge University Press, Cambridge.
- Hooker, M.B. (1970). *Readings in Malay Adat Laws*: Singapore: Singapore University Press.
- Liaw Yock Fang. (Ketua Editor Hassan Ahmad) (2003). Karya Agung: *Undang-Undang Melaka*. Kuala Lumpur: Yayasan Karyawan.
- Maududi, S Abul A'ala. (1980). *The Islamic Law and Constitution* (7<sup>th</sup>. Edition). Lahore: Islamic Publication (Pvt) Ltd.
- M. A. Fawzy Basri (2016). *Cempaka Sari Sejarah Kesultanan Negeri Perak*. Kuantan: Penerbit Feroda Merah Press.
- Mackeen, A.M.M. (1969). *Contemporary Islamic Legal Organization In Malaya*. Monograph Series No.13. Yale: Southeast Asian Studies, Yale University.
- Muhammad Yusof Hashim (1992). *The Malay Sultanate of Malacca*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Philpott, D. (2003) Sovereignty. Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/entries/sovereignty>.
- Raja Chulan Ibn Raja Hamid. (2015) *Hikayat Misa Melayu*, RNS Publication dan Yayasan Karyawan, Kuala Lumpur.
- Sembang Kuala <https://Sembangkuala.wordpress.com>. [2November 2016].
- Stockwell, A. J. (1979). *British Policy and Malay Politics during the Malayan Union Experiment, 1942–1948*. Kuala Lumpur: Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society.
- Wan Ahmad Fauzi Wan Husain. (2013). Rekonfigurasi Epistemologi Jati Diri Melayu: Manifestasinya Ke Atas Silat Seni Gayong. Latihan Ilmiah Sarjana Falsafah Jabatan Sains Sosial dan Kemasyarakatan sesi 2012/13. Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Wan Ahmad Fauzi Hashim @ Wan Husain. (2017). Konsep Kedaulatan Watan Raja-Raja Melayu dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia menurut sejarah perundangan. Disertasi Ijazah Doktor Falsafah, Fakulti Undang-undang, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Wan Ahmad Fauzi Wan Husain. (2018). Kedaulatan Raja-Raja Melayu: Jurisprudens, Governan & Prinsip Perlembagaan Persekutuan. Selangor: Abad Sinergi Sdn. Bhd.
- Wheeler, L.R. (1928). *The Modern Malay*, Georg Allen & Unwin, London.