

Undang-undang bagi Diri Kerajaan Terengganu 1911: Kuasa Raja dan Pengaruh Islam dalam Sebuah Kerajaan Melayu

HASHIM MUSA & ADI YASRAN ABDUL AZIZ

ABSTRAK

Undang-Undang bagi diri kerajaan Terengganu (Itqân al-mulûk bi ta'dîl al-sulûk) bertarikh 11 Zulkaedah 1329 H atau 2 November, 1911 M, merupakan sebuah teks bercetak, ditulis atas perintah Sultan Terengganu Sultan Zainal 'Abidin III (1881 – 1918). Kandungannya terdiri daripada satu prakata, satu mukadimah, 53 Fasal dan satu Khatimah. Isinya jelas mengandungi pengaruh Islam dalam banyak aspek, manakala mempertahankan adat warisan Melayu dalam beberapa aspek. Undang-Undang ini digubal atas perintah Sultan Terengganu untuk melawan pengaruh kuasa barat yang cuba untuk mendominasi negeri-negeri Melayu khususnya negeri Terengganu pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 Masihi. Artikel ini tidak akan mengupas semua isi kandungan Undang-Undang ini, hanya memfokuskan kepada dua aspek iaitu pengaruh Islam dalam penggubalannya dan kuasa Sultan dalam pelantikan dan penolakan calon ke jawatan Menteri Besar.

Kata kunci: Teks undang-undang, tatanegara, perlembagaan, negara persekutuan, negara unitari, negeri Terengganu, Majlis Syura.

ABSTRACT

*The Terengganu state legal document **Undang-Undang bagi Diri Kerajaan Terengganu** (Itqân al-Mulûk bi Ta'dîl al-Sulûk) is a printed text ordered to be written by the then ruler of Terengganu Sultan Zainal 'Abidin the Third dated 11th Zulqa'dah 1329 (H) or 2nd November, 1911 (C.E.). It comprises one Introduction, 53 Articles and one Conclusion, The contents reflect strong Islamic influence in the formulation of legal statecraft in a traditional Malay state, whilst still maintaining some forms of Malay state tradition in several features. The Undang-Undang Terengganu was ordered to be written by the Sultan to resist the encroaching influence of the European colonial powers in the Malay world particularly in Terengganu at the end of 19th Century and early 20th Century. This paper will not seek to discuss the details of the contents of the legal text but will only focus on two aspects namely the extends of Islamic influence, and the particular clauses that gave full authority and legal right to the present Sultan vis-a-vis the Constitution of Malaysia to appoint or reject any candidate to the office of the Menteri Besar or the Chief Minister.*

Key words: Legal text, statecraft, constitution, federation state, unitary state, Terengganu state, Council of Shura.

PENDAHULUAN

Undang-Undang bagi diri kerajaan Terengganu (Itqân al-mulûk bi ta'dil al-sulûk) bertarikh 11 Zulkaedah 1329 H atau 2 November, 1911 M, merupakan sebuah teks bercetak (Lampiran A), ditulis atas perintah Sultan Terengganu Sultan Zainal 'Abidin III (1881 – 1918) (Lampiran B). Kandungannya terdiri daripada satu prakata, satu mukadimah, 53 Fasal dan satu Khatimah. Isinya jelas mengandungi pengaruh Islam dalam banyak aspek, manakala mempertahankan adat warisan Melayu dalam beberapa aspek. Artikel ini akan mengkaji ciri pengaruh Islam di samping meneliti kuasa Sultan dalam pelantikan pegawai negeri.

TUJUAN PENULISAN UNDANG-UNDANG TERENGGANU

Tujuan utama penulisan undang-undang ini adalah untuk menangkis pengaruh kuasa penjajah barat ke atas negeri Melayu, seperti yang ternyata dalam Fasal 14: *Tegahan di atas Raja*:

“Maka tiada lulus dan tiada sah sekali-kali Raja membuat perjanjian atau ikhtiar melepas atau menyerahkan negeri dan kerajaan atau suatu bahagian daripada kuasa kerajaan atau *hukunya* kepada sebarang mana-mana kerajaan atau kepada kuasa-kuasa bangsa Eropah atau lain-lainnya”

Ini juga termaktub dalam Fasal 26: *Larangan dan tegahan di atas menteri-menteri dan Jemaah Pangkuan Kerajaan*:

“Maka tiada lulus dan tiada sah sekali-kali menteri-menteri dan Jemaah Pangkuan Kerajaan berikhtiar atau berbuat sebarang perjanjian dengan sebarang bangsa atau kerajaan kerana maksud hendak menyerahkan negeri dan kerajaan Terengganu atau hendak mengurangkan kuasa dan *hukuk* kerajaan Terengganu. Maka jikalau dilanggar akan larangan dan tegahan ini terjatuhlah pada hukuman orang yang durhaka kepada Raja dan kerajaan.”

Minat utama meneliti Undang-undang bagi diri negeri Terengganu ini didorong oleh satu peristiwa yang berlaku sesudah Pilihan Raya Umum pada tahun 2008. Ke bawah Duli Sultan Terengganu menolak calon

Menteri Besar yang dicadangkan oleh Perdana Menteri, walaupun parti Perdana Menteri Barisan Nasional memenangi majoriti kerusi di Parlimen (140 lawan 82) dan di Dewan Undangan Negeri Terengganu (24 lawan 8) dengan itu dia boleh membentuk kerajaan. Tindakan Sultan nampaknya bertentangan dengan Perlembagaan Malaysia:

“In the exercise of his functions under the state constitution...the Ruler (Sultan or Governor) must act in accordance with the advice of the Executive Council or a member of the Council acting under its (Council’s) authority...”

(Muhammed Suffian Hashim 1976: 276).

Jelas Sultan telah menolak nasihat kerajaan. Apakah ada peruntukan dalam Undang-Undang Negeri Terengganu yang memberi kuasa kepada Sultan untuk tindakan itu? Untuk mengetahui hakikat ini secara mendalam, diterangkan dahulu latar belakang negeri Terengganu dalam abad ke-19 dan awal abad ke-20.

TERENGGANU PADA PENGHUJUNG ABAD KE-18 DAN AWAL 19 MASIHI

Batu Bersurat Terengganu bertarikh 702 H/1303 M pertama kali mencatat hukum Islam dilaksanakan di negeri Melayu 100 tahun sebelum Melaka, menandakan pengaruh Islam yang mendalam di negeri Terengganu. Ini mempunyai pengaruh yang besar ke atas pengkanunan Undang-undang Terengganu yang banyak dipengaruhi Islam. Suasana Islam di Terengganu telah disemai dan dipupuk dengan teguhnya oleh beberapa tokoh ulama terkemuka, antaranya Sheikh Abdul Qadir Abdul Rahman, Sheikh Abdul Malik Abdullah (Tok Pulau Manis), Sayid Muhammad Zainal Abidin al-Idrus (Tokku Tuan Besar), Sayid Abdul Rahman al-Idrus (Tokku Paloh), Sayid Mustafa (Tokku Tuan Dalam), Sayid Ahmad al-Idrus (Tokku Melaka), dan lain-lain.

Dalam abad ke-18 dua kuasa besar telah menekan pengaruh mereka ke atas negeri-negeri Melayu termasuk Terengganu iaitu kuasa penjajah British dan kerajaan Siam yang telah menerima hantaran ufti bunga emas daripada Terengganu sejak 1765. Untuk menangkis pengaruh Siam, Sultan-Sultan Terengganu telah mendampingi kuasa British; misalnya Sultan Mansur (1787) Sultan Omar (1869). British pula telah membuat beberapa perjanjian sulit dengan Siam yang berkemuncak dengan Perjanjian Bangkok 1909 melepaskan semua kuasa Siam ke atas negeri-negeri Melayu termasuk Terengganu kepada British. Ini ditentang oleh

Sultan Zainal Abidin III yang membantahnya, “bagaimana Siam boleh memindahkan sesuatu bukan miliknya kepada British?”

British telah meminta Baginda menandatangani Perjanjian Bangkok dan menerima Penasihat British tetapi ini ditolak oleh Baginda dengan sokongan penuh para pembesar dan ulama. British telah memujuk baginda untuk menerima Penasihat British dengan alasan:

“... that it was not the British intention to assume administration of Terengganu, but rather to protect His Highness from the wile of unscrupulous Europeans and other adventurers who would probably now annoy His Highness with unreasonable demands for concessions...” (Warkah rasmi J. Anderson, kepada Colonial Office (C.O.), 1909, dipetik daripada Muhammad Yusoff Hashim 1991: 113, nota 191)

Tetapi Sultan tetap tidak menerimanya. Oleh itu Undang-undang Terengganu ini ditulis untuk melawan kemasukan kuasa British ke atas Terengganu seperti yang tersebut di atas.

SULTAN ZAINAL ‘ABIDIN III DAN AMALAN ISLAM DI TERENGGANU

Sultan Zainal ‘Abidin III (Lampiran B) ialah seorang yang sangat warak dan sangat komited kepada pengajaran dan amalan Islam dalam negerinya. Gabenor Straits Settlement Mitchell menyatakan dalam suratnya bertarikh 14 September 1896 bahawa Sultan Zainal ‘Abidin “...*was very studious, reading many Arabic works of science, very strict in religious observance.*” (Warkah Governor Mitchell kepada C.O. pada 1896, dipetik dari Muhammad Yusoff Hashim 1996: 107, nota 144).

Baginda mahir dalam bahasa Arab dan mempunyai beberapa orang guru dari kalangan ulama’ yang tersohor antaranya Wan Muhammad Wan Abdullah iaitu putera seorang ulama terkenal Tok Sheikh Duyung dan juga berguru dengan Engku Syed Keramat. Sultan dalam mematuhi ajaran Islam telah naik haji ke Mekah pada 1913 dan mengambil banyak daya usaha untuk melaksanakan hukum Islam di Terengganu. Oleh itu tidak hairanlah *Undang-undang Terengganu* atas perintah baginda ini banyak di pengaruhi Islam.

Sebelum melihat pengaruh Islam, akan dibincangkan dahulu apakah ada termaktub dalam undang-undang ini kuasa yang membolehkan baginda menolak calon Menteri Besar atas cadangan Perdana Menteri yang nampaknya bertentangan dengan Perlembagaan Malaysia.

KUASA SULTAN DALAM PELANTIKAN PEGAWAI UTAMA DALAM NEGERI

Kuasa Sultan melantik atau menolak pegawai utama negeri termasuk jawatan Menteri Besar terkandung dalam lima fasal Undang-undang Kerajaan Negeri Terengganu, iaitu: Fasal-Fasal ke-6, ke-7, ke-8, ke-9 dan ke-10.

- **Fasal ke-6 Bagi Raja Menjadikan Pegawai-Pegawai:**
Maka kuasa bagi Raja sahaja boleh menjadikan menteri-menteri dan pegawai-pegawai dan menentukan kuasa dan segala pekerjaan dan gaji-gaji mereka itu...
- **Fasal ke-7 Bagi Raja Mengeluarkan Menteri-Menteri daripada Jawatannya:**
Maka ada hak dan kuasa bagi Raja boleh melepas dan mengeluarkan menteri-menteri dan pegawai-pegawai daripada jawatannya, maka jikalau mereka itu ada berbuat salah melanggar undang-undang kerajaan atau berbuat pekerjaan yang berdosa pada hukum syariah...
- **Fasal ke-8 Mustahak Di Atas Raja Bermesyuarat:**
Sungguhpun sekalian kuasa negeri dan kerajaan semuanya pada Raja jua tetapi lazim dan mustahaklah Raja itu bermesyuarat dengan segala menteri-menteri atas apa-apa pekerjaan kerajaan dan apa undang-undangnya.
- **Fasal ke-9 Kuasa Raja Waktu Tiada Hadir ahli Mesyuarat:**
Maka jikalau Raja fikir akan sesuatu pekerjaan yang menjadi kebajikan dan kesenangan atau perkara takut menjadi kesusahan pada halnya ketika itu tiada hadir ahli mesyuarat maka haruslah dijalankan dengan fikiran Raja sendiri sahaja...
- **Fasal ke-10 Raja Boleh Memberi Hukum Sendiri:**
Maka ada kuasa bagi Raja jikalau suka ia boleh memberi hukum sendiri di atas segala pegawai-pegawai yang memegang jawatan negeri atau di atas rakyat negeri, maka lain-lain orang tidak boleh sekali-kali memberi hukum atau perintah di atas mereka itu melainkan kepala-kepala bagi kerajaan itu sahaja.

Walaupun Fasal ke-8 menyebut Raja secara lazimnya hendaklah bermesyuarat dengan segala menteri atas apa-apa pekerjaan kerajaan dan peraturan undang-undang, namun diujahkan bahawa Fasal ke-8 tidak meliputi perkara yang berkaitan dengan pelantikan dan pelucutan menteri dan pegawai, kerana perkara ini khusus dinyatakan dalam Fasal ke-6, ke-7 dan ke-10 yang menyebut bahawa pelantikan dan pelucutan menteri dan pegawai kerajaan “hak dan kuasa bagi Raja sahaja boleh menjadikan menteri dan pegawai (Fasal ke-6) dan mengeluarkan menteri dan pegawai daripada jawatannya (Fasal ke-7), dan jikalau suka ia (Raja) boleh memberi hukum sendiri di atas segala pegawai yang memegang jawatan negeri...” (Fasal ke-10).

Seterusnya perkara yang berkaitan dengan tindakan Sultan yang dianggap bertentangan dengan Perlembagaan Malaysia. Suatu hakikat yang perlu diambil kira dalam perkara ini ialah status negara Malaysia sebagai warisan daripada Persekutuan Tanah Melayu 1948. Malaysia sebagai sebuah negara Persekutuan (*Federation state*) bukan negara unitari (*Unitary State*) mempunyai ciri-ciri berikut:

- **“Persekutuan** ialah satu jenis negara berdaulat yang dicirikan oleh penyatuan beberapa buah negeri/wilayah dengan pemerintahan sendiri yang terhad yang disatukan di bawah sebuah kerajaan pusat. Dalam negara persekutuan status pemerintahan sendiri yang terhad pada setiap negeri komponennya termaktub dalam Perlembagaan dan tidak boleh diubah secara sewenang-wenangnya oleh kerajaan pusat. (*A federation is a type of sovereign state characterized by a union of partially self-governing states or regions united by a central (federal) government. In a federation, the self-governing status of the component states is typically constitutionally entrenched and may not be altered by a unilateral decision of the central government*).
- **“Negara unitary** ialah negara yang seluruh wilayahnya membentuk sebuah negara yang berdaulat, dan berasaskan hakikat ini kerajaan pusat berkuasa penuh secara hak ke atas seluruh wilayahnya. (*A unitary state: its entire territory constitutes a single sovereign entity or nation state, and that by virtue of this the central government exercises sovereignty over the whole territory as of right*).

- **Dalam Persekutuan** kekuasaan selalunya dianggap terletak di atas negeri-negeri komponennya ataupun dikongsi bersama antara negeri-negeri komponen itu dengan kerajaan pusat. (*In a federation, sovereignty is often regarded as residing notionally in the component states, or as being shared between these states and the central government*).

Apabila kerajaan Persekutuan Tanah Melayu dibentuk pada 31 Januari 1948 maka kerajaan Persekutuan telah meminta setiap kerajaan negeri membentuk undang-undang negeri sendiri berasaskan Undang-Undang Johor dan Terengganu bagi pelaksanaan di negerinya. Juga Undang-Undang negeri Terengganu 1911 yang asal telah diubah suai dan fasal baharu telah ditambah beberapa kali, terakhir pada tahun 2002 oleh Ke bawah Duli Sultan Mizan yang juga Yang Dipertuan Agong sekarang. Ini membuktikan bahawa pelaksanaannya masih lagi berkuat kuasa di Terengganu. Oleh itu tindakan Ke bawah Duli Sultan Terengganu menolak calon yang pertama dan mengesahkan calon kedua sebagai Menteri Besar, mengikut banyak pendapat, adalah bertepatan dengan peruntukan undang-undang yang sedia ada.

PENGARUH ISLAM DALAM UNDANG-UNDANG TERENGGANU

Mengenai pengaruh Islam, amat jelas terdapat dalam Undang-Undang Terengganu, iaitu dalam tujuh perkara berikut:

1. Judul bagi undang-undang ini diberikan dalam bahasa Arab (dengan khat Kufi) *Itqân al-Mulûk bi Ta'dîl al-Sulûk* untuk lebih berautoriti dari sudut Islam, seperti kebanyakan karya-karya Melayu Islam tradisional mis. *Bidayat al-Hidayat*, *Siraj al-Huda*, *'Aqidat al-Najim*, *Sirat al-Mustaqim*, *Sabil al-Muhtadin*, *Hidayat al-Salikin*, *Siar al-Salikin*, *Furu' al-Masa'il*.
2. Amalan tradisi dalam penulisan Islam yang bermula dengan Basmallah, pujian kepada Allah dan selawat ke atas Rasulullah s.a.w. dan keluarga serta sahabatnya dipatuhi.
3. Istilah Arab banyak digunakan: *al-muqaddimah*, *haq/huquq*, *khatimah*, *ittifaq (persetujuan)*, *jamaah*, *aula*, *a'lam*, *itlaq (mesti)*, *ba'id (jauh)*, *wadzifah (tugas)*, *rukhsah (helah)*, *ijtima'*, *mengimarah*, *muhibbah*, *taqsir (kurangkan)*, *mafhûm*, *nasal/nasab*, *ahli al-halu wa l-'aqdi*.

4. Gelaran Sultan yang penuh diberikan dalam b. Arab: *Syed al-Mursalin al-Wathiq bi l-Lah al-Qawi al-Matin al-Sultan Zainal 'Abidin III*, seperti amalan semua Sultan Melayu Islam.
5. Sultan, Menteri Besar dan Menteri hendaklah yang beragama Islam (Fasal ke-2 dan ke-24).
6. Agama rasmi Terengganu ialah Islam walaupun mungkin terdapat ramai pemeluk agama lain (fasal ke-52).
7. Jemaah Pangkuan Negeri iaitu para menteri dan ketua yang boleh bersuara dalam pekerjaan memilih Raja dinamakan mengikut syarak⁴ sebagai *Ahli al-Ahlu wa al-'Aqdi* (Fasal Pertama: 8) iaitu membayangi jemaah 6 orang yang dibentuk oleh Sayidina Omar r.a. untuk memilih penggantinya (Ali, Zubair, Uthman, Abdul Rahman bin Auf, Thalhah, Sa'ad Abu Waqqas r.a.).

Namun dalam hal pewarisan raja dan juga gelaran kebesaran negeri adat istiadat Melayu dipatuhi Pewarisan Raja melalui pelantikan putera sulung sebagai Dipertuan Muda iaitu Pewaris Ganti diikuti oleh putera seterusnya sebagai pewaris pertama dan kerabat yang terlebih hampir kepada Sultan sebagai pewaris kedua, semuanya beragama Islam daripada bangsa Melayu Terengganu (Fasal pertama, ke-2, ke-3, ke-4, ke-5).

Gelaran-gelaran juga berasaskan adat Melayu; Sultan: *Duli Yang Maha Mulia Sultan Yang Dipertuan Besar*, putera sulungnya: Waris Ganti Raja *Yang Amat Mulia Yang Dipertuan Muda*, dan isterinya: *Permaisuri* atau *Tengku Ampuan*.

KESIMPULAN

Penulisan Undang-undang Terengganu amat penting dalam perkembangan persuratan Melayu bukan sahaja di Terengganu tetapi di alam Melayu umumnya baik dalam aspek perundangan mahupun dalam aspek kesusasteraannya. Di Terengganu Undang-Undang ini merupakan karya pertama yang bukan berbentuk sastera kitab. Undang-undang Terengganu ini juga di samping Undang-undang Tubuh Johor, telah menjadi model bagi penulisan undang-undang tubuh negeri yang lain di Tanah Melayu. Sebahagian besar kandungannya jelas dipengaruhi oleh Islam terutama dari segi istilah, kaedah persuratan dan juga pelaksanaan undang-undang.

Wallahu 'a'alamu bi ssowab wa al-hamdulillahi r-Rabi l-alamin

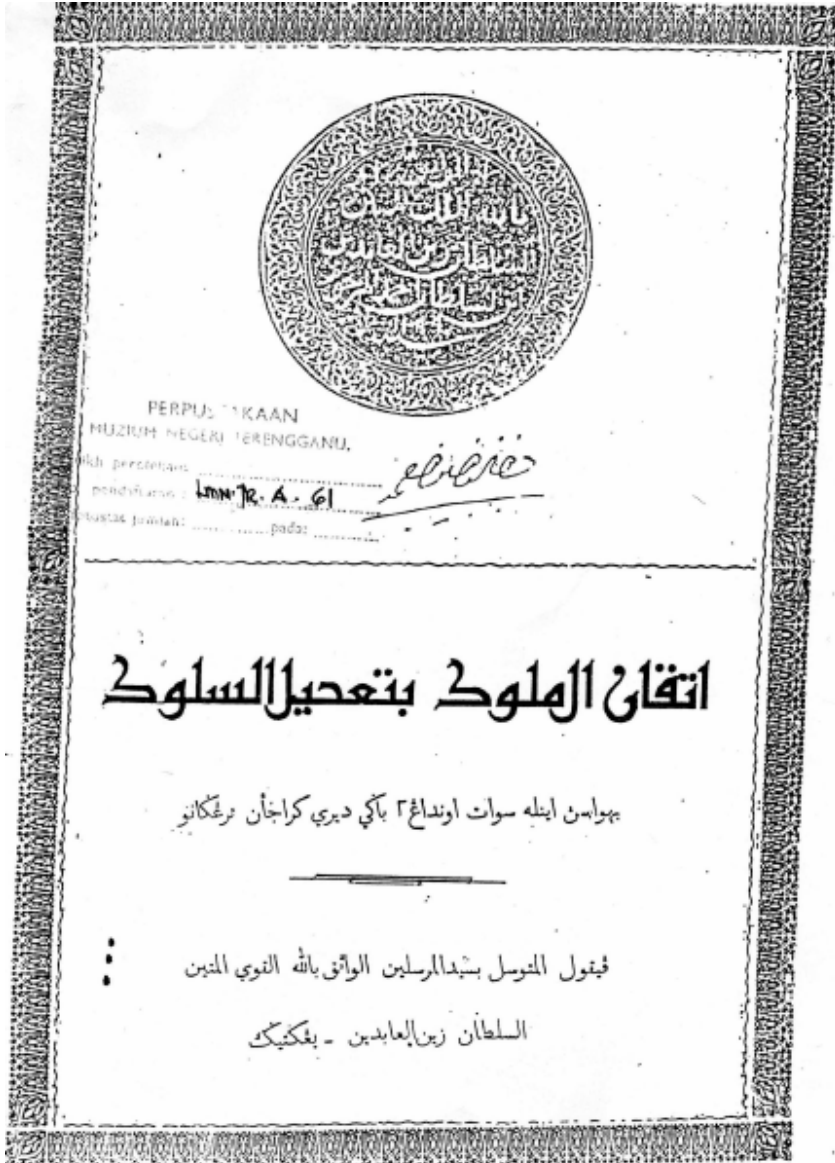
RUJUKAN

- Muhammed Suffian Hashim, Tun. 1976. *An introduction to the Constitution of Malaysia*. Kuala Lumpur: Government Printers of Malaysia.
- Muhammad Yusoff Hashim. 1991. *Terengganu Darul Iman: Tradisi persejarahan Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Muzium Negeri Terengganu. 1992. *Memorial Batu Bersurat*. Kuala Terengganu: Yayasan Islam Terengganu.

Hashim Musa, Ph.D.
Jabatan Bahasa Melayu
Fakulti Bahasa Moden dan Komunikasi
Universiti Putra Malaysia
43400 UPM, Serdang, Selangor, MALAYSIA.
E-mail: hasyim@fbmk.upm.edu.my

Adi Yasran Abdul Aziz, Ph.D.
Jabatan Bahasa Melayu
Fakulti Bahasa Moden dan Komunikasi
Universiti Putra Malaysia
43400 UPM, Serdang, Selangor, MALAYSIA.
E-mail: adi@fbmk.upm.edu.my

Halaman Tajuk Undang-Undang bagi Diri Negeri Terengganu



Lampiran B

Sultan Zainal Abidin III (1864-1918)

TERENGGANU DARULIMAN 1881-1936

Pada bahagian akhir Jilid 1 diringkaskan pula kekeluargaan Sultan Sulaiman Badrul Alam Syah yang menggantikan Sultan Muhammad Syah,

Sultan Sulaiman + T. Mariam Pahang

1. T. Ali
2. T. Asmak
3. T. Abdul Aziz
4. T. Abdul Rashid (*dalam naskhah C*)



Gambar Foto 4.2 Sultan Zainal-Abidin III ibn Sultan Ahmad II, 1864-1918