

PERKEMBANGAN SISTEM PENTADBIRAN PERSEKUTUAN DI NEGERI-NEGERI MELAYU BERSEKUTU

(The Development of Federal Administrative System in the Federated Malay States)

Ahmad Jaffri bin Ahmad Zaini & Mohd bin Samsudin

ABSTRAK

Mulai tahun 1874, British berjaya menempatkan pengaruhnya ke dalam pentadbiran negeri Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang melalui Sistem Residen. Lebih kurang dua puluh tahun kemudian, sebuah gabungan telah dibentuk dalam kalangan empat buah negeri berkenaan melalui penubuhan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu pada tahun 1896. Objektif kajian ini adalah untuk melihat sejauhmanakah perkembangan sistem pentadbiran persekutuan melalui penubuhan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Penubuhan tersebut membawa kepada pelaksanaan sistem pentadbiran persekutuan buat pertama kalinya dalam pentadbiran moden Tanah Melayu. Ia sekaligus telah memulakan corak pentadbiran bercirikan sistem bernegara di Tanah Melayu. Namun begitu, pelaksanaan sistem persekutuan telah menimbulkan percanggahan kepada sistem negeri yang pelaksanaannya telah berjalan lebih awal melalui Sistem Residen. Beberapa mekanisme baharu dalam pentadbiran seperti Durbar Raja-Raja Melayu dan Majlis Mesyuarat Persekutuan kemudiannya diwujudkan untuk menyelesaikan percanggahan tersebut. Persidangan Durbar memperlihatkan kebijaksanaan Raja-Raja Melayu dalam memberi pandangan kepada pihak British berhubung cara tadbir urus. Majlis Mesyuarat Persekutuan pula melaksanakan fungsi eksekutif dalam pentadbiran. Pewujudan sistem persekutuan juga membawa pembaharuan dalam pentadbiran dari sudut penstrukturan jabatan, perjawatan, kewangan dan pentadbiran tanah. Selain itu, perkhidmatan awam juga berkembang seiring dengan sistem pentadbiran persekutuan. Bagaimanapun percanggahan kepentingan di antara persekutuan dengan negeri bagaimanapun masih tidak dapat diatas. Lanjutan itu pihak British cuba memperkenalkan dasar disentralisasi pada tahun 1925. Hasil kajian ini membawa kepada kesimpulan bahawa perkembangan dalam sistem pentadbiran persekutuan telah membuka peluang kepada orang-orang Melayu untuk memasuki sistem pentadbiran melalui perkhidmatan awam sekaligus merintis jalan dalam mengembalikan hak mentadbir kepada orang-orang Melayu sebagai bangsa asal Tanah Melayu.

Kata kunci : Sistem pentadbiran Tanah Melayu, Perkhidmatan Awam Persekutuan, Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, Disentralisasi, Durbar, Majlis Mesyuarat Persekutuan.

ABSTRACT

Starting from 1874, the British Empire managed to seep its influence into the state administrations of Perak, Selangor, Negeri Sembilan and Pahang through the Resident System. Approximately twenty years later, in 1896, a unification was formed by the four states which was known as the

Federated Malay States or Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. The objective of this study is to examine the development of the federal government's administration through the establishment of the Federated Malay States. This establishment led to the first federated administration system and also led to a national modern administration in Malaya. However, this federated system also led to incompatibilities with the state administration systems. A few new mechanisms such as the Durbar or the Conference of Rulers and Federal Council were established in order to reconcile those differences and incompatibilities. The Durbar Conference made known the abilities of the Malay Rulers in offering their views to the British administration regarding governance and the need to involve the Malays in the administration. The Federal Council was responsible of executive roles within the administration. The rise of this administrative system also gave way to improvements and upgrades in the administrations in other aspects such as departmental structures, occupational warrants, finances and land administration. Other than that, the Civil Service was also expanding in line with the federated administration system. However, the difference in priorities between the federal and state administrations were still not entirely solved. As such, the British tried to introduce a decentralized system of ruling in 1925. The results of this study lead to the conclusion that the expansion of the federal administration system gave the Malays the opportunity to join the administration system via public service which also paving the way towards returning rights of ruling to the Malays as the natives of Malaya.

Keyword : Federation of Malaya administration, Federation civil service, Federated Malay States, Decentralization, Durbar, Federal Council.

PENGENALAN

Sehingga tahun 1874 negeri-negeri Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang menghadapi keadaan yang tidak tenteram disebabkan konflik dan kekacauan yang berlatarkan kegiatan perlanunan di Selat Melaka, sistem percukaian keterlaluan yang dikenakan oleh pemerintah tempatan serta undang-undang tradisional yang tidak bersifat adil. British berpandangan bahawa konflik tersebut adalah berpunca daripada perebutan takhta serta persaingan di antara kongsi-kongsi gelap Cina (Miller, 1914). Keadaan sedemikian membuatkan British berasa bahawa keselamatan perdagangannya di Negeri-Negeri Selat telah terjejas. Oleh itu pihak British mengatur strategi melaksanakan dasar campurtangan bagi membolehkan pengaruhnya ditempatkan ke dalam pentadbiran negeri. Hasrat itu adalah bertujuan untuk mengawal cara pentadbiran negeri agar kepentingan British di Negeri-Negeri Selat dapat dipastikan terjaga. Bagi tujuan itu Perjanjian Pangkor telah diatur dan ditandatangani dan Sistem Residen mula dilaksanakan di negeri Perak. Sistem Residen menjadi manifestasi kepada pembentukan pentadbiran moden di Negeri-Negeri Melayu.

Pelaksanaan Sistem Residen membolehkan pengaruh British ditempatkan ke dalam pentadbiran negeri. Tempoh pelaksanaannya berjalan selama hampir dua puluh tahun iaitu di antara tahun 1874 hingga 1895. Perkembangan Sistem Residen yang berlaku secara perlahan-lahan dalam tempoh tersebut telah beransur-ansur mengubah paradigma cara pentadbiran Negeri-Negeri Melayu daripada berteraskan sistem tradisional kepada sistem moden berasaskan perundangan sivil. Peralihan secara evolusi itu juga memberi kesan kepada pihak British sendiri untuk

menyedari akan kelemahan-kelemahan yang terdapat pada Sistem Residen. Pihak British akur bahawa Sistem Residen menghadapi kekurangan dari segi ketidak seragaman antara corak pentadbiran di setiap satu negeri. Akibat daripada itu, pihak British sedar bahawa pelaksanaan Sistem Residen tidak mencerminkan kejayaan pelaksanaan dasar campurtangan sepenuhnya. Oleh yang demikian pihak British perlu berbuat sesuatu dalam memperbaiki pentadbirannya di Negeri-Negeri Melayu.

Pada masa yang sama, perkembangan teknologi melalui Revolusi Perindustrian menjelang akhir abad ke-19 telah mendorong ekonomi di Tanah Melayu berkembang daripada hanya berasaskan perdagangan maritim kepada perdagangan komoditi. Perlombongan bijih timah dan perladangan getah adalah perdagangan baru yang berpotensi menguntungkan pihak British. Perkembangan dalam aspek perdagangan komoditi yang baharu itu memerlukan pihak British mengambil langkah-langkah yang benar-benar dapat memastikan kedudukan mereka lebih terjamin dalam geopolitik pemerintahan Tanah Melayu. Ini adalah kerana penguasaan dalam pemerintahan akan mengupayakan pihak British dalam menguasai perdagangan. Justeru bagi mencapai tujuan itu, pihak British terlebih dahulu perlu mewujudkan corak pentadbiran yang lebih menyeluruh dan lebih mempunyai kuasa kawalan dalam pemerintahan.

Dengan yang demikian, strategi diatur oleh pihak British untuk menambahbaik sistem pentadbiran sedia ada khususnya dengan cara mewujudkan sistem persekutuan dalam pentadbiran Negeri-Negeri Melayu melalui penyatuan sebagai Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Ia merupakan suatu konsep baharu yang belum pernah wujud di Tanah Melayu sebelum pada itu. Satu-satunya struktur pentadbiran sedia ada yang bercirikan penggabungan negeri sebelum itu ialah Negeri-Negeri Selat. Namun ciri persekutuan dalam Negeri-Negeri Selat adalah berbeza disebabkan faktor-faktor yang menjadi asas dan latar belakang kepada pembentukan Negeri-Negeri Selat itu sendiri. Justeru ia tidak memudahkan usaha pihak British dalam menjalankan pentadbiran bersifat persekutuan untuk Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.

RANCANGAN PENUBUHAN PERSEKUTUAN

Menjelang penghujung abad ke-19, British mula memikirkan pembentukan satu entiti pentadbiran yang lebih besar daripada pentadbiran negeri. British mensasarkan untuk menstabilkan kedudukannya di Tanah Melayu melalui penyatuan empat buah negeri Melayu iaitu Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang di bawah satu pentadbiran secara persekutuan. Hasrat British ialah untuk menjadikan kesemua negeri yang sebelum itu ditadbir secara berasingan dan eksklusif, disatukan dan 'berkongsi' dalam aspek perundangan, kewangan, keselamatan, pertahanan dan ditadbir secara lebih seragam (Miller, 1914). Dalam hal ini, perkara pertama yang didepani pihak British ialah soal keabsahan Raja-Raja Melayu yang memiliki kedaulatannya sendiri serta berada pada kedudukan tertinggi dalam pemerintahan Negeri-Negeri Melayu. Ia merupakan sebuah sistem yang berkontradiksi dengan sistem persekutuan yang belum pernah wujud di Tanah Melayu dan sesungguhnya merupakan satu perkara baharu yang amat asing.

Kedudukan Negeri-Negeri Melayu sebagai 'Negeri Naungan' atau '*Protectorate States*' adalah berbeza daripada Negeri-Negeri Selat. Negeri-Negeri Melayu memiliki kedaulatannya sendiri (Mohd Hazmi, 2013). Sedangkan di Negeri-Negeri Selat pula statusnya sebagai 'Tanah Jajahan Mahkota' atau '*Crown's Colony*' dan punca kuasa pentadbirannya adalah berasaskan penggabulan undang-undang British yang diperkenan oleh Ratu serta diluluskan Parlimen di

Britain. Oleh keran apentadbiran Negeri-Negeri Selat menerima pakai sepenuhnya perundangan British maka tidak ada masalah bagi menyatukan Pulau Pinang, Melaka dan Singapura di bawah sebuah gabungan. Bagaimanapun keadaan sedemikian tidak dapat dilaksanakan oleh British di Negeri-Negeri Melayu kerana ia mempunyai kedaulatannya sendiri.

Melalui pelaksanaan Sistem Residen, pengaruh British telah ditempatkan dalam pentadbiran negeri. Ia digunakan sebaik mungkin dalam mengawal pentadbiran negeri agar selari dengan kepentingan British. Namun begitu, pada masa-masa tertentu Residen-Residen terdorong bertindak melebihi batas yang dibenarkan (Wilson 1932). Ini terjadi disebabkan kaedah pentadbiran Sistem Residen itu tidak seragam di setiap satu negeri. Jadi, Sistem Residen itu berkesan dalam mentadbir hal ehwal negeri namun dan tidak sesuai untuk memastikan cara pelaksanaannya diseragamkan antara negeri. Oleh itu, pihak British berfikir bahawa cara yang paling berkesan ialah mewujudkan suatu sistem baru yang mampu mengawal, menyeragam dan menyelaras bentuk tindakan khususnya dengan membentuk sebuah persekutuan.

Rancangan penubuhan persekutuan dibentang pertama kali dalam bulan Mac 1892 oleh Sir Charles Lucas, Setiausaha Pejabat Tanah Jajahan di London setelah berbincang dengan Frank Swettenham yang ketika itu berjawatan Residen di Perak (*Federated Malay States Established*, Arkib Negara Malaysia). Sir Cecil Clementi Smith, Gabenor Negeri-Negeri Selat (1930-1934) pula menyatakan bahawa pelan penubuhan persekutuan dirangka oleh Sir Charles Bullen Mitchel, Gabenor Negeri-Negeri Selat (1894-1899) dan diluluskan oleh Sir Joseph Chamberlain, Setiausaha Pejabat Tanah Jajahan. Namun begitu Frank Swettenham menyatakan bahawa idea persekutuan itu telah diusulkannya sendiri kepada Sir Charles Lucas seawal tahun 1891 (Raja 2017). Di sebalik ketidak-pastian siapa sebenarnya mencadangkan idea menubuhkan persekutuan, laporan kepada kabinet Britain pada tahun 1932 oleh Sir Samuel Wilson selaku *'Permanent Under-Secretary of State for the Colonies'*, memetik bahawa pada tahun 1893, Sir George Frederick Robinson, Setiausaha Pejabat Tanah Jajahan telah mencadangkan penubuhan persekutuan yang menggabungkan empat negeri Melayu naungan itu dan ia dialu-alukan oleh pentadbiran Negeri-Negeri Selat memandangkan ia berpotensi mengurangkan masalah dalam menyelia pelaksanaan Sistem Residen. Pada tahun 1895, draf skim persekutuan itu diluluskan oleh Joseph Chamberlain, Setiausaha Pejabat Tanah Jajahan dengan catatan berikut;

"No pains should be spared to safeguard the position and dignity of the Malay Rulers, that they should be invited to continue to co-operate with their British advisers in promoting the advancement of their respective territories and subjects, and that they should be given the assurance that such changes as were to be made were solely intended to promote strength by co-operation. Further they were to be assured that in binding themselves and their States they would not be diminishing in the slightest degree the powers and privileges they then possessed nor would they be curtailing the right of selfgovernment which they enjoyed." (Wilson 1932)

Frank Swettenham telah ditugas mengadap baginda Raja-Raja Melayu bagi menyampaikan penerangan berhubung cadangan penubuhan persekutuan dalam kalangan Negeri-Negeri Melayu dan Raja-Raja Melayu telah memberi persetujuan ke atas cadangan pembentukan persekutuan itu. Swettenham adalah pegawai tadbir yang paling sesuai untuk melaksanakan tugas tersebut disebabkan pemahaman luasnya dalam aspek pentadbiran negeri serta latar belakang hubungan

beliau yang baik dengan Raja-Raja Melayu. Perjanjian membentuk Negeri-Negeri Melayu Bersekutu sebagai sebuah persekutuan yang dinamakan sebagai Persetiaan Persekutuan 1895 atau *Treaty of Federation, 1895* ditandatangani Sir Clementi Smith bagi pihak British dan di pihak Raja-Raja Melayu ditandatangani oleh Sultan Idris (Perak), Sultan Abdul Samad (Selangor), Sultan Ahmad (Pahang), Tuanku Muhammad ibni Tuanku Antah (Yam Tuan Besar Seri Menanti / Negeri Sembilan), Dato' Haji Ahmad (Dato' Bandar Sungai Ujong), Dato' Ato (Undang Johol), Dato' Syed Ali bin Syed Zain (Undang Jelebu), Dato' Serun bin Sidin (Undang Rembau) dan Tengku Dewa Tampin. Dengan terbentuknya Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, satu jawatan baru telah diwujudkan bagi mengetuai pentadbiran persekutuan iaitu Residen Jeneral yang juga merupakan ketua kepada Residen di setiap negeri. Frank Swettenham merupakan Residen Jeneral pertama Negeri-Negeri Melayu Bersekutu (Muzium Negara, 2018). Setelah Pejabat Tanah Jajahan di London menimbang beberapa calon akhirnya Sir Joseph Chamberlain selaku Setiausaha Kolonial meluluskan pelantikan Swettenham sebagai Residen Jeneral berkuatkuasa mulai 1 Januari 1896, ketika itu Swettenham berada di England dan beliau melapor diri ke Kuala Lumpur pada 1 Julai 1896 bagi membentuk pentadbiran Negeri-Negeri Melayu Bersekutu (Chew 1968).

PERCANGGAHAN KUASA PERSEKUTUAN DENGAN NEGERI

Kandungan persetiaan pembentukan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu memperihalkan perkara-perkara dasar tentang ciri pentadbiran persekutuan. Dua fasal terawal menyatakan secara umum tentang persetujuan dan kedudukan Raja-Raja Melayu dan negeri-negeri Melayu dalam pentadbiran persekutuan manakala Fasal ke Tiga menyatakan tentang kuasa Raja-Raja Melayu ke atas negeri masing-masing sahaja. Ciri-ciri persekutuan dinyatakan dalam Fasal ke Empat dan ke Lima. Terdapat dua aspek penting dalam Fasal ke Empat yakni tentang pewujudan jawatan Residen Jeneral serta tugas-tugasnya dan bahawa pewujudan jawatan itu tidak akan mengubah kuasa Raja-Raja Melayu dan hubungannya dengan Residen. Kandungan tersebut memberi implikasi kepada pentadbiran negeri untuk menerima nasihat persekutuan.

'In 1895, a treaty was signed by the Rulers of the four states by which they agreed to constitute their countries into a Federation, which was known as the Federated Malay States, and to be administrated under the advice of British Government, while all existing treaties and arrangements were to stand' (Chief Secretary's Annual Report 1924).

Manakala Fasal ke Lima terbahagi kepada dua bahagian penjelasan. Pertamanya ia memperjelaskan konsep kerjasama dalam kalangan negeri-negeri yang membentuk persekutuan dengan kerajaan British dalam bentuk tenaga manusia, kewangan dan pertahanan. Keduanya, ia menyatakan bahawa perjanjian berkenaan tidak mengurangkan kuasa Raja-Raja Melayu;

"Nothing in this Agreement is intended to curtail any of the powers of authority now held by any of the above-named Rulers in their respective States, nor does it alter the relations now existing between any of the State named and the British Empire".

Perkara-perkara di bawah Fasal ke Empat dan ke Lima itu telah menimbulkan pertembungan dari segi kuasa dan kedudukan di antara persekutuan dengan negeri. Misalnya dalam hal kedudukan, kuasa dan fungsi di antara Residen Jeneral dengan Residen yang tidak selari kandungan Fasal ke Empat dan ke Lima. Dalam sebuah laporan kepada kabinet Britain, dinyatakan bahawa,

“That the Treaty itself conveyed no power of control to the Resident-General, whose office was created under Clause 4, nor did it in any way change the advisory status of the Governors representative” (Wilson 1932).

Ketiadaan kuasa Residen Jeneral yang jelas sesungguhnya menunjukkan bahawa kelemahan dalam pembentukan persekutuan sebenarnya telah berlaku sejak dari permulaan lagi. Percanggahan di antara kuasa pusat dengan negeri turut menyebabkan pentadbiran negeri terpaksa akur kepada tindakan persekutuan serta tidak berupaya untuk menolaknya;

“as the result of the Treaty, of a Federal Secretariat under a Resident-General, whose advice had to be followed in all matters of administration, removed many of the powers previously exercised by the Residents to a superior authority who was not in continuous and personal touch with the Rulers; and the same authority took over complete supervision of the rapidly expanding finances of the States : and the unified control which resulted was a great stimulus to commerce and development. The State Governments, even if they had wished, were powerless to check centralization in the Federal Government and to escape from the ever expanding activities of the federal departments (Wilson 1932).”

Istilah persekutuan yang digunapakai lebih merupakan kesilapan dalam takrifan (Wilson 1932) kerana secara realitinya pembentukan persekutuan itu tidak pernah berlaku, *“That the term “Federation” as applied to the form of union created by the Treaty - was a misnomer, since the Treaty did not establish any central Government, did not make any attempt at a division of powers, but did on the contrary preserve all former State rights.”* Masalah ketidakjelasan kuasa serta kekaburan takrifan persekutuan itu telah dirungkai pada tahun 1932 melalui perbicaraan sebuah kes di Mahkamah Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, Ho Chik Kwan lawan Residen British Selangor dengan keputusan mahkamah bahawa salah tafsir telah berlaku terhadap maksud persekutuan dalam Persetiaan Persekutuan 1895 kerana baik dalam perjanjian 1895 mahu pun perjanjian-perjanjian susulannya iaitu pada 1909, 1912, 1924 dan 1927, tidak ditemui takrifan persekutuan selain daripada bermaksud ‘penyatuan empat negeri Melayu itu adalah bagi mewujudkan kesepakatan dari segi penyaluran bantuan’ (Ahmad Kamal Ariffin 1999). Berdasarkan kepada keputusan mahkamah itu, pembentukan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu seharusnya tidak membawa implikasi agihan kuasa pusat dengan negeri melainkan hanya untuk melaksanakan penyaluran bantuan sesama negeri gabungan sahaja.

DURBAR RAJA-RAJA MELAYU

Dengan terbentuknya sebuah persekutuan dalam kalangan negeri-negeri Melayu maka British berasa ada keperluan untuk mempertemukan keempat-empat Raja Melayu dalam persekutuan dalam sebuah persidangan bertaraf eksklusif. Oleh yang demikian, pihak British mewujudkan 'Durbar' yakni sebuah persidangan tertinggi di peringkat persekutuan yang dihadiri oleh Raja-Raja Melayu dan para pentadbir kanan British. Durbar pada awalnya dirancang untuk diadakan seawal tahun 1896 namun tidak dapat diteruskan berikutan keadaan Sultan Abdul Samad, Sultan Selangor yang sedang gering. Lanjutan itu Durbar pertama telah diadakan pada 13 hingga 16 Julai 1897 di Kuala Kangsar, Perak dengan dihadiri Sultan Idris Murshidul'adzam (Perak), Sultan Ahmad (Pahang), Sultan Abdul Samad (Selangor) dan Yamtuan Besar Muhammad (Negeri Sembilan) manakala pihak British diwakili Sir Charles Mitchell (Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu), Frank Swettenham (Residen Jeneral), Hugh Clifford (Residen British di Pahang), J.P. Rodger (Residen British di Selangor), W.H. Treacher (Residen British di Perak) dan tiada wakil Residen bagi Negeri Sembilan disebabkan Residennya, Martin Lister meninggal dunia pada Februari 1897 (Asal Usul Majlis Raja-Raja, Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja, 2018).

Perbincangan dalam Durbar adalah tertumpu kepada hal ehwal Negeri-Negeri Melayu, agama Islam dan bangsa Melayu maka yang demikian Durbar bukanlah sebuah organisasi pentadbiran tertinggi kepada persekutuan. Hal-hal yang dijalankan di peringkat operasi pentadbiran tidak dibincangkan dalam Durbar. Namun yang demikian, Durbar melaksanakan fungsi yang besar dan penting khususnya dalam menyuarakan pemikiran Raja-Raja Melayu terhadap keserasian corak pentadbiran persekutuan dan negeri, selain perkara-perkara mengenai penglibatan orang-orang Melayu dalam sistem pentadbiran dan perkhidmatan awam. Swettenham dalam catatannya menyatakan, "*In the following days a great deal of very useful work was done, all the Sultans and many of the chiefs frequently speaking on the various questions under discussion, and taking a keen interest in all the proceedings*". Beliau juga berpandangan bahawa persidangan Durbar yang pertama itu adalah merupakan satu kejayaan kerana berjaya mempertemukan Raja-Raja Melayu dalam satu persidangan yang belum pernah dilakukan. Malah perbincangan bernas telah berjalan antara Raja-Raja Melayu dengan para Residen, yang tanpa pendapat dan pandangan yang dibincangkan itu mungkin tidak dapat menyelesaikan banyak perkara (Swettenham 1906). Ketinggian penghormatan yang diberi kepada Durbar dan Raja-Raja Melayu terserlah melalui laporan akhbar yang menyatakan kekaguman terhadap penampilan Raja-Raja Melayu yang memperlihatkan ketinggian peribadi;

"H.H the Sultan of Perak, who made a striking figure, carried the gold kris which is the part of Perak Regalia, and his entourage who form the procession to the Astana included the Raja Muda of Perak, the Raja Bendahara, the Hon'ble the Raja Di-Hilir, Raja Kechil Sulong, Raja Kechil Bongsu, Captain Lindsay Vears A.D.C, a few major Chiefs and the State Bentaras.H.H. the Yang di per Tuan another striking figure, brought his consort, who arrived in a separate car, accompanied by his A.D.C., Tengku Laxamana. In addition two other cars brought the officers of His Highness households.Their Highnesses the Sultans of Selangor and Pahang were also

accompanied by their respective A.D.C.s". (Singapore Free Press and Mercantile Advertiser 1927)

Persidangan Durbar yang kedua diadakan pada 20 Julai 1903; tujuh tahun selepas Durbar pertama. Jurang tempoh yang lama itu berlaku kerana Swettenham berpandangan bahawa Durbar tidak perlu diadakan setiap tahun. Di sebalik pandangan skeptikal pihak British terhadap kewibawaan Raja-Raja Melayu itu, kebijaksanaan Raja-Raja Melayu akin terserlah dalam persidangan Durbar yang kedua itu. Sultan Idris, Sultan Perak dengan lantang menyuarakan beberapa isu serta mengkritik cara pentadbiran British. Baginda menggesa supaya lebih ramai orang Melayu dilantik ke perkhidmatan awam khususnya ke jawatan yang lebih tinggi selain menyatakan rasa tidak selesa terhadap percanggahan sistem persekutuan dengan negeri yang menyebabkan berlakunya keadaan 'dua nakhoda dalam sebuah kapal' yakni merujuk kepada kedudukan empat Raja Melayu dalam satu pemerintahan bersama, malah Residen Jeneral diingatkan bahawa fungsinya adalah sebagai penasihat persekutuan dan hal ehwal negeri haruslah diuruskan oleh pentadbiran negeri sendiri (Asal Usul Majlis Raja-Raja, Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja 2018).

Durbar tidak berfungsi sebagai forum menggubal punca kuasa kepada pentadbiran persekutuan. "*The establishment of the Rulers' Conference or Durbar did not increase the power and influence of the Sultans because it was a purely advisory institution with no legislative or financial power. Instead it became an instrument that took away a degree of legislative independence from the State Councils*" (Harding 2014). Namun begitu kepentingan Durbar tidak dapat dinafikan dari segi kefungsiannya menjadi badan yang mempengaruhi tadbir urus persekutuan melalui pandangan dan tuntutan Raja-Raja Melayu terhadap pentadbiran British. Misalnya, pembentukan Majlis Mesyuarat Persekutuan telah dilaksanakan melalui usul dalam Durbar pada tahun 1897 dan 1903. Jelas bahawa perkembangan sistem pentadbiran persekutuan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu itu sejak pada awalnya lagi tidak meminggirkan peranan Raja-Raja Melayu sebagai pemerintah yang absah di Tanah Melayu, "*ketika orang Melayu masih belum memiliki institusi politik yang tersusun, Raja-Raja Melayu secara kolektif berperanan sebagai juru bicara, menzahirkan suara, membela nasib dan melindungi kepentingan bangsa*" (Sultan Nazrin Muizzuddin Shah 2018).

PENUBUHAN MAJLIS MESYUARAT PERSEKUTUAN

Pada peringkat awal persetujuan pembentukan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu tahun 1895, sebenarnya telah ada pelan cadangan mewujudkan Majlis Mesyuarat Persekutuan. Ia dirancang oleh Gabenor Mitchell namun konsep Majlis Mesyuarat Persekutuan pada ketika itu adalah sebagai badan perundingan dan bukannya sebagai badan perundangan (Ahmad Kamal Ariffin 1999). Usaha mewujudkan Majlis Mesyuarat Persekutuan bagaimanapun hanya kembali aktif setelah pentadbiran persekutuan berdepan dengan kritikan demi kritikan akibat daripada berlakunya keadaan kuasa persekutuan melebihi kuasa negeri dalam banyak perkara. Keadaan itu membawa kepada tuntutan yang dibangkitkan oleh Raja-Raja Melayu melalui Durbar supaya pihak British memperbetulkan cara pentadbiran persekutuan. Lantas usaha mewujudkan Majlis Mesyuarat Persekutuan timbul semula mulai tahun 1909 iaitu melalui inisiatif Sir John Anderson, Gabenor Negeri-Negeri Selat (Wilson 1932).

Satu perjanjian untuk membentuk Majlis Mesyuarat Persekutuan dengan itu telah dimeterai pada Oktober 1909 di antara pihak British dengan Raja-Raja Melayu dalam persekutuan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Antara lain perjanjian itu menyatakan bahawa, “*a Council shall be established to be known as the Federal Council of the Federated Malay States*” (Agreement for The Constitution of a Federal Council 1909). Komitmen pihak British untuk memperbaiki tadbir urus persekutuan dapat dilihat melalui hasrat untuk mengurangkan pemusatan kuasa pada Residen Jeneral. Hal yang demikian itu dilaksanakan oleh Gabenor Anderson sepertimana catatan “*he decided to curtail the powers of the Resident-General and the federal machine, by the creation of a Federal Council with the High Commissioner himself as President and including the Rulers and Residents as members*” (Wilson 1932).

Keanggotaan Majlis Mesyuarat Persekutuan telah dibentuk dengan keahlian yang terdiri daripada Gabenor Negeri-Negeri Selat; merangkap Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu sebagai Presiden, Raja-Raja Melayu dalam persekutuan, Residen-Residen dan empat ahli tidak rasmi. Majlis Mesyuarat Persekutuan diperuntukkan dengan tanggungjawab untuk bermesyuarat sekurang-kurangnya sekali setahun, dengan kuasa yang diperuntukkan untuk memuktamadkan perbincangannya walaupun tanpa keahlian yang mencukupi, yakni apa-apa keputusan yang dibuat oleh Majlis itu adalah tidak terbatal (Agreement for The Constitution of a Federal Council 1909). Laporan tahunan 1924 menyatakan bahawa Majlis Mesyuarat Persekutuan melaksanakan fungsi eksekutif dan fungsi legislatif untuk persekutuan dan kekerapan sebenar mesyuarat yang telah dijalankan ialah tiga kali setahun (Chief Secretary’s Annual Report 1924). Dengan itu adalah jelas bahawa fungsi Majlis Mesyuarat Persekutuan itu adalah melaksanakan mekanisme pentadbiran, kewangan dan perundangan bertujuan untuk memperkemas cara tadbir urus persekutuan. Namun yang demikian, laporan tahun 1938 menyatakan bahawa terdapat kelemahan pada perjanjian 1909 berhubung pembentukan Majlis Mesyuarat Persekutuan (Wilson 1932).

Kelemahan yang terdapat dalam perjanjian 1909 itu misalnya adalah peruntukan yang membenarkan Majlis Mesyuarat Persekutuan membuat keputusan tanpa ahli yang mencukupi, justeru penggubalan undang-undang boleh diteruskan walaupun tanpa penyertaan mencukupi dalam kalangan Raja-Raja Melayu sedangkan Raja-Raja Melayu merupakan punca kuasa yang penting dalam proses penggubalan undang-undang (Ahmad Kamal Ariffin 1999). Manakala dalam tadbir urus kewangan, perjanjian 1909 didapati bercanggah dengan kuasa Raja-Raja Melayu dari segi kuasa membuat keputusan ke atas perbelanjaan dan hasil negeri kerana Majlis Mesyuarat Persekutuan diperuntukkan kuasa untuk menentukan kutipan hasil dan perbelanjaan (Agreement for The Constitution of a Federal Council 1909) sedangkan perbelanjaan dan kutipan hasil mestilah dipersetujui oleh Majlis Mesyuarat Persekutuan terlebih dahulu (Chief Secretary’s Annual Report 1924).

Perancangan bidang kuasa kewangan memberi implikasi kepada cara tadbir urus Majlis Mesyuarat Persekutuan, antaranya melibatkan; perbincangan Enakmen Perbekalan yang membenarkan Majlis Mesyuarat Persekutuan meluluskan jumlah perbelanjaan melebihi anggaran di peringkat Rang Enakmen Perbekalan; peraturan Arahan Am iaitu penurunan kuasa kepada Pesuruhjaya Tinggi atau Residen Jeneral atau Residen untuk melulus peruntukan tambahan bersifat sementara sebelum dimuktamadkan oleh Majlis Mesyuarat Persekutuan; sumbangan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu kepada Britain bagi pembelian kapal perang *H.M.S. Malaya* bernilai £2.5 juta, penggubalan undang-undang *War Loan Enactment 1916* dan *War Taxation*

Enactment 1916 bagi mempersiapkan Britain menghadapi Perang Dunia Pertama (Ahmad Kamal Ariffin 1999). Kesannya, kuasa Raja-Raja Melayu telah diketepikan dalam urusan pentadbiran kewangan persekutuan. Dalam pada itu, pada tahun 1924 keahlian Majlis Mesyuarat Persekutuan telah diperluas dengan melibatkan Penasihat Undang-Undang dan Penasihat Kewangan sebagai ahli rasmi sementara ahli tidak rasmi ditambah kepada lapan orang, selain keahlian sedia ada (Chief Secretary's Annual Report 1924).

Percanggahan kepentingan antara kuasa persekutuan dengan kuasa negeri telah memberi implikasi negatif terhadap mekanisme pelaksanaan Majlis Mesyuarat Persekutuan itu sendiri. Faktor yang mendorong kepada berlakunya kelemahan-kelemahan pada Majlis Mesyuarat Persekutuan itu antara lain adalah disebabkan oleh matlamat British sendiri iaitu untuk mewujudkan sebuah persekutuan yang berkuasa dan kuat supaya boleh mengawal kepentingan negeri.,

PEMBAHARUAN TADBIRAN MELALUI SISTEM PERSEKUTUAN

Meskipun terdapat kelemahan pada sistem pentadbiran persekutuan, tidak dapat dinafikan bahawa tidak kurang juga kebaikan yang telah dihasilkan melalui pembaharuan cara pentadbiran. Dari segi kaitannya dengan perubahan zaman, perkembangan sistem pentadbiran moden di Tanah Melayu dengan sendirinya menandakan peralihan daripada pengakhiran zaman feudal abad ke-19 kepada permulaan zaman moden abad ke-20. Dalam konteks sistem pentadbiran, perubahan zaman itu memperlihatkan peralihan yang berlaku melalui pembentukan sistem pentadbiran kenegerian (Sistem Residen) diikuti pembentukan sistem persekutuan kemudiannya.

Pembaharuan tadbiran terpenting yang berlaku melalui penubuhan persekutuan ialah pembentukan struktur pentadbiran diketuai Residen Jeneral yang terdiri daripada jabatan-jabatan yang mentadbir hal ehwal bidang-bidang tertentu ke atas setiap satu negeri dalam persekutuan. Sebelum pada itu yakni di bawah Sistem Residen, pentadbiran dilaksanakan secara berasingan. Dengan pewujudan struktur pentadbiran persekutuan maka terbentuklah keseragaman yang diharapkan oleh pihak British. Pentadbiran setiap jabatan dijalankan oleh pegawai persekutuan,

“The principal Civil Officer resident in the States is the Resident-General, in whom is vested the direction of affairs in all the States. He is assisted by a staff of Federal Officers, to whose hands is entrusted the supervision of the principal departments of the four States, such as those of Finance, Lands, Mines, Public Works, Railways, Police, Prisons, and Education. The Federal Staff also includes the Judicial Commissioner, in whom is vested the supreme judicial authority, the Legal Adviser, the Commandant of the Regiment of the Malay States Guides, the Protector of Chinese, the Pathologist, and the Superintendent of the Government Experimental Gardens” (Belfield 1902).

Pewujudan jawatan Residen Jeneral itu sendiri merupakan satu pembaharuan dalam pentadbiran moden di Tanah Melayu kerana sebelum pada itu belum pernah ada satu jawatan yang diletakkan sebagai ketua pentadbir tertinggi, malah fungsi jawatan itu secara tidak langsung telah mengatasi kedudukan Raja-Raja Melayu sebagai pemerintah negeri. Dengan wujudnya jawatan Residen Jeneral fungsi Setiausaha Kolonial Negeri-Negeri Selat yang sebelum itu

bertanggungjawab ke atas hal ehwal pentadbiran Negeri-Negeri Melayu telah ditamatkan. Residen Jeneral menjadi perantara di antara rakyat Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dengan Gabenor Negeri-Negeri Selat, khususnya sebagai penyelarar kewangan dan perundangan (Yeo Kim Wah 1971). Secara dalaman, pewujudan jawatan Residen Jeneral juga turut memberi impak kepada pentadbiran British itu sendiri. Corak pentadbiran negeri kekal sepertimana sebelumnya namun Residen Jeneral mengeluarkan arahan-arahan tertentu manakala pemantauan dan penyeliaan ke atas pentadbiran negeri dijalankan oleh pegawai-pegawai persekutuan (Belfield 1902). Bagi mengawal keseragaman pentadbiran ke atas peringkat negeri satu bentuk mesyuarat penyelarasan yang melibatkan Residen Jeneral, semua Residen dan semua Ketua Jabatan Persekutuan telah diwujudkan. Ia merupakan satu bentuk pembaharuan dalam cara melaksanakan pentadbiran memandangkan mesyuarat itu dijadikan forum membincangkan pelbagai perkara yang sebelum pada itu hanya diurus melalui kaedah surat menyurat yang mengambil masa panjang dan kadang kala menyebabkan sesuatu urusan tertangguh tanpa penyelesaian muktamad (Swettenham 1906).

Kuasa Residen Jeneral selaku pentadbir tertinggi persekutuan terlihat jelas melalui pekeliling-pekeliling *Resident-General Office* atau *R-G.O. Circular*. Dalam pekeliling berhubung kuasa-kuasa Residen Jeneral dinyatakan bahawa Residen akan meneruskan tugas-tugas sedia ada di peringkat negeri namun Residen Jeneral mempunyai kuasa penuh dalam memberi arahan kepada mereka dan sekiranya terdapat perbezaan pandangan maka Residen boleh memohon pandangan Pesuruhjaya Tinggi melalui Residen Jeneral namun selagi mana tiada keputusan diberikan maka arahan Residen Jeneral adalah terpakai (*Resident-General Office Circular No.2/1896*). Ketetapan juga dibuat bahawa anggaran perbelanjaan tahunan perlu disediakan setiap Residen untuk diteliti oleh Residen Jeneral dan seterusnya dikemukakan kepada Pesuruhjaya Tinggi untuk persetujuan. Pelantikan bagi skim berpencen atau skim tidak berpencen tidak lagi dibenarkan tanpa kelulusan Pesuruhjaya Tinggi dan para Residen dihadkan untuk meluluskan perbelanjaan di bawah \$500.00 dan sekiranya melebihi maka ia perlu dirujuk kepada Residen Jeneral berkuasa meluluskan perbelanjaan setakat \$5000.00. Seterusnya bagi perbelanjaan melebihi daripada \$5000.00 ia hendaklah diputuskan oleh Pesuruhjaya Tinggi.

Pembaharuan tadbiran juga berlaku dalam aspek perundangan. Undang-undang Persekutuan digubal dan pemakaiannya meliputi ke atas negeri-negeri namun undang-undang negeri sedia ada masih terpakai, "*prior to the Federation in December 1909 the Councils of each of the four States, namely, Perak, Selangor, Negri Sembilan, and Pahang, passed their own laws, many of which were identical in all four States. Since the Federation all legislation common to the four States is enacted by the Federal Council, but each Council continues to legislate for matters peculiar to its own State*" (Voules 1921). Di antara tahun 1877 hingga 1920 terdapat 363 undang-undang telah dikuatkuasakan melalui Majlis Mesyuarat Persekutuan tidak termasuk yang telah dimansuhkan, meliputi perundangan sivil, jenayah, hal ehwal Islam serta undang-undang am. Daripada jumlah tersebut, 240 undang-undang telah diluluskan oleh Majlis Mesyuarat Persekutuan untuk dipakai di seluruh negeri dalam persekutuan manakala 53 undang-undang adalah undang-undang negeri yang dilulus pemakaiannya di seluruh persekutuan dan masing-masing 24 undang-undang bagi Perak, 20 undang-undang bagi Selangor, 9 undang-undang bagi Negeri Sembilan dan 17 undang-undang bagi Pahang. Di bawah perjanjian 1909, penggubalan undang-undang hendaklah disiarkan terlebih dahulu dalam warta rasmi kerajaan iaitu '*Federated Malay States Government Gazette*' dalam masa sebulan sebelum ia diluluskan oleh Majlis Mesyuarat Persekutuan.

Dalam pentadbiran tanah pula, pada asalnya perundangan tradisional yang terpakai ialah *Customary Tenure* yang berteraskan pemilikan Raja-Raja Melayu. Sistem Residen selepas itu menggantikan perundangan tanah tradisional dengan Sistem Torrens. Setelah persekutuan ditubuhkan, perundangan tanah persekutuan diperkenalkan iaitu Undang-Undang Tanah Umum, 1897 yang telah dilaksanakan setiap negeri di bawah peraturan tertentu, iaitu peraturan no. 17 bagi Perak, peraturan no. 15 bagi Selangor, peraturan no. 22 bagi Negeri Sembilan dan peraturan no. 28 bagi Pahang (Raja 2017). Undang-undang tanah persekutuan berkembang di bawah beberapa siri enakmen sehinggalah penggubalan enakmen yang membahagi pengkelasan tanah mengikut kategori tanah bandar, tanah luar bandar 100 ekar ke bawah dan tanah luar bandar melebihi 100 ekar. Residen dibenarkan melakukan persempadanan daerah dan mukim bagi negeri masing-masing dengan syarat hebahannya dibuat melalui warta kerajaan. Selain itu, Residen diberi kuasa sebagai pentadbir tanah dan dibenarkan membuat peraturan dari masa ke masa bagi menguatkuasakan enakmen tertakluk kepada kelulusan Residen Jeneral meliputi hal-hal permohonan tanah, menduduki tanah, penjualan, sewaan dan penanaman (Enactment No. 11 of 1911). Dalam pada itu, jawatan Residen Jeneral telah diubah namanya pada tahun 1910 kepada *Chief Secretary* atau Ketua Setiausaha tanpa menjejaskan fungsi-fungsi sedia ada (Wilson 1932). Perubahan tersebut dikuatkuasakan pada 1 Februari 1911 dengan kefungsiannya sebagai pentadbir rasmi meliputi hal ehwal perolehan, kontrak dan kewangan. Penetapan bidang kuasa itu adalah berpandukan enakmen terdahulu iaitu enakmen tugas-tugas Residen Jeneral bagi negeri Perak (1898), Selangor (1898), Negeri Sembilan (1898) dan Pahang (1899). (Enactment No. 1 of 1911).

PEMBAHARUAN PENTADBIRAN MELALUI DISENTRALISASI

Pada tahun 1922, Majlis Mesyuarat Persekutuan mengumumkan bahawa peralihan kuasa daripada persekutuan kepada negeri sedang dipertimbangkan bagi memberi kuasa yang lebih kepada pentadbiran negeri. Bagaimanapun perkembangan urusan berkenaan berjalan agak perlahan. Justeru, tindakan awal bagi menjayakan hasrat itu telah dilaksanakan dengan cara memansuhkan jawatan Ketua Setiausaha (sebelum itu ialah Residen Jeneral) melalui satu enakmen yang diluluskan pada April 1924 sekaligus menamatkan peraturan yang memerlukan Residen merujuk kepada Ketua Setiausaha bagi melaksanakan sesuatu arahan (Wilson 1932). Penyandang jawatan Ketua Setiausaha yang terakhir ialah Marcus Rex, Residen British di Perak yang memegang jawatan itu secara 'menjalankan tugas' (Malaya Tribune 1936). Pemansuhan jawatan Ketua Setiausaha digantikan dengan Setiausaha Persekutuan (*Federal Secretary*) disebabkan kompleksiti tugas-tugas pentadbiran dan kewangan telah berkurangan di peringkat persekutuan (Wilson 1932). Jawatan *Federal Secretary* kekal dalam pentadbiran persekutuan sehingga tercetusnya Perang Dunia Kedua.

Pada tahun 1924, Sultan Iskandar, Sultan Perak semasa melawat Britain telah mengusulkan kepada James Henry Thomas, Setiausaha Kolonial agar kuasa persekutuan dalam hal ehwal domestik negeri dihadkan dan dipindahkan kepada pentadbiran negeri, justeru pada tahun 1925, Sir Laurence Guillemard selaku Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu telah menemui Leo Amery, Setiausaha Kolonial di London bagi membincangkan perkembangan berkaitan (Wilson 1932). Persetujuan dicapai bahawa pentadbiran persekutuan di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu sudah terlalu lama tertumpu kepada kuasa Ketua Setiausaha dan hebahan keputusan perbincangan itu dilaporkan oleh akhbar-akhbar di Tanah Melayu. Oleh yang demikian

pada Disember tahun 1925 sekembalinya ke Tanah Melayu, Guillemard telah menjelaskan kepada Majlis Mesyuarat Persekutuan bahawa kerajaan British bersetuju melaksanakan disentralisasi secara beransur-ansur dengan mengurangkan kuasa Ketua Setiausaha sehinggalah jawatan itu dimansuhkan sepenuhnya. Guillemard turut mencadangkan agar Raja-Raja Melayu menarik diri daripada Majlis Mesyuarat Persekutuan dan menggagotai majlis yang bertaraf lebih tinggi iaitu Durbar. Kekosongan yang ditinggalkan Raja-Raja Melayu diisi oleh ahli-ahli Majlis Mesyuarat Negeri yang dilantik sebagai ahli tidak rasmi Majlis Mesyuarat Persekutuan (Wilson 1932).

Pada tahun 1927, satu perjanjian mengenai cara pentadbiran persekutuan dimeterai dengan Raja-Raja Melayu dan sekaligus pelan disentralisasi mula dilaksanakan melalui penyusunan berdasarkan tiga jenis perkhidmatan (Wilson 1932) iaitu Perkhidmatan Persekutuan yang disediakan melalui Anggaran Persekutuan, Perkhidmatan Negeri yang disediakan melalui Anggaran Negeri dan perkhidmatan yang tidak dimuktamadkan yang klasifikasinya mudah berubah sama ada di bawah Perkhidmatan Persekutuan atau Perkhidmatan Negeri. Dengan itu juga Majlis Mesyuarat Persekutuan disusun semula dengan beberapa jawatan baharu disenaraikan sebagai ahli iaitu Penasihat Undang-Undang, Penasihat Kewangan, Ketua Pegawai Perubatan, Pengawal Buruh, Pengarah Kerja Raya dan Pengarah Pendidikan manakala senarai ahli tidak rasmi ditambah menjadi sebelas orang dengan empat orang dalam kalangan bangsa Melayu daripada setiap negeri persekutuan (Agreement for The Constitution of a Federal Council, 1927). Perjanjian tersebut memperuntukkan kuasa kepada Majlis Mesyuarat Persekutuan dari segi perundangan dan pentadbiran kewangan; yakni selaku badan penggubal undang-undang yang akan dikuatkuasa ke seluruh persekutuan serta membenarkan pelaksanaan undang-undang yang telah diluluskan Majlis Mesyuarat Negeri di negeri yang berkenaan melainkan ia bertentangan dengan undang-undang persekutuan; dan dalam pentadbiran kewangan pula selaku badan yang meluluskan anggaran kutipan hasil dan perbelanjaan bagi tujuan pemberian peruntukan kepada negeri. Pentadbiran undang-undang agama Islam, hal ehwal masjid dan penghulu difungsikan di bawah Majlis Mesyuarat Negeri tertakluk kepada budi bicara dan pertimbangan Raja-Raja Melayu.

Melalui disentralisasi, bidang-bidang kuasa persekutuan dengan negeri telah disusun semula. Hal ehwal pertanian, parit dan saliran, pendidikan, elektrik, perhutanan, perlombongan, penjara dan veterinar diletakkan di bawah pentadbiran negeri. Walaupun ia berada di bawah kuasa negeri namun jabatan-jabatan negeri diketuai oleh pegawai persekutuan yang berada di atas jawatan di peringkat '*junior*' dengan gelaran '*Adviser*'. Selaku ketua jabatan di peringkat negeri, pegawai-pegawai persekutuan itu bertanggungjawab memberi nasihat dalam hal ehwal bidang masing-masing. Kuasa eksekutif pegawai persekutuan yang menjadi ketua jabatan di peringkat negeri itu adalah terhad ke atas aset dan institusi milik persekutuan sahaja; yang diberi melalui waran bertulis oleh Majlis Mesyuarat Negeri. Pentadbiran bagi bidang kerja raya dan perubatan pula diputuskan sebagai tidak ada keperluan untuk dikekalkan di bawah Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, justeru jawatan-jawatan seperti Pengarah Kerja Raya dan Ketua Pegawai Perubatan telah dimansuh dan digantikan dengan Pengarah Kerja Raya Negeri-Negeri Selat, Pengarah Perubatan dan Kesihatan Negeri-Negeri Selat dan Penasihat Perubatan dan Kesihatan Negeri-Negeri Melayu yang beroperasi dari ibupejabat di Singapura (Agreement for The Constitution of a Federal Council, 1927).

Perubahan dalam cara pentadbiran persekutuan itu telah mengembangkan tugas pegawai persekutuan ke peringkat negeri dan membuka ruang untuk perkongsian kepakaran pegawai

persekutuan khususnya dalam meningkatkan keupayaan serta pengalaman melalui penugasan di serata negeri dan daerah selaras dengan skim persekutuan yang menyatakan,

“The whole of the officers servings the Governments of the Native States will form one services and be eligible for promotion one State to another, their service being counted as continuous, but each State will be liable for pension in proportion to the period passed by an officer in its service”
(Sivachandralingam Sundara Raja 2017).

Namun demikian perubahan cara pentadbiran itu hanya berlaku secara minima, walaupun tidak menjejaskan kuasa Raja-Raja Melayu di peringkat negeri namun fungsi pentadbiran negeri lebih terarah kepada Residen manakala Majlis Mesyuarat Negeri tidak diberikan pengkhususan bidang kuasa dengan jelas (Mohd Samsudin 2017). Keadaan ini berlaku kerana tiada langkah lanjutan yang berkesan khususnya dalam tempoh pentadbiran Sir Hugh Clifford sebagai Gabenor Negeri-Negeri Selat merangkap Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu sehinggalah apabila Sir Cecil Clementi Smith mengambil alih pada tahun 1930 (Mohd Samsudin 2017; Wilson 1932).

PENOLAKAN DISENTRALISASI DAN KESAN KEPADA PENTADBIRAN

Bermula 11 Oktober 1930, Durbar Raja-Raja Melayu telah diadakan semula dan persidangan diadakan di ‘Government House’, Singapura. Selain Raja-Raja Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, ia turut dihadiri Raja-Raja Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu (Malaya Tribune 1930). Raja-Raja Melayu telah membangkitkan sentimen berhubung apakah langkah selanjutnya dalam pelaksanaan disentralisasi. Persoalan yang dicituskan oleh Raja-Raja Melayu mendapat perhatian Sir Cecil Clementi dan beliau membincangkan hal itu selanjutnya dengan Lord Passfield, Setiausaha Kolonial di London. Perbincangan itu merumuskan bahawa pihak British perlu membaiki pelaksanaan disentralisasi malah perlu mengenalpasti sejauhmana terjejasnya hubungan dengan Negeri-Negeri Melayu. Dengan itu Clementi telah membenteng cadangan pelan disentralisasi kepada Durbar seterusnya pada 18 Ogos 1931 di Seri Menanti, Negeri Sembilan diikuti kepada Majlis Mesyuarat Persekutuan pada 14 November 1931 (Wilson 1932). Clementi mencadangkan pentadbiran persekutuan dibubarkan dan dibentuk satu kesatuan bagi semua negeri-negeri Melayu.

Dari segi tadbir urus pula, pentadbiran negeri dicadangkan mentadbir semua jabatan kecuali keretapi, kastam dan pos di peringkat persekutuan (Persidangan Raja-Raja Melayu (Durbar) di Seri Menanti, Negeri Sembilan. Arkib Negara Malaysia 2019). Pelan disentralisasi yang dibenteng oleh Clementi telah mengundang bantahan pelbagai pihak selain mendapat perhatian pihak akhbar di Singapura yang melaporkan kebimbangan terhadap perkembangan dalam Durbar di Seri Menanti (Malaya Tribune 1931). Raja-Raja Melayu berasa bimbang terhadap perubahan formasi persekutuan kepada kesatuan. Komuniti perniagaan Eropah, Cina dan India pula berasa bimbang akan kesannya terhadap perdagangan serta kestabilan ekonomi Negeri-Negeri Melayu (Wilson 1932). Pentadbir-pentadbir British pula beranggapan bahawa Negeri-Negeri Melayu adalah terlalu kecil untuk diadakan pentadbiran negeri yang diketuai Raja-Raja Melayu yang berbeza-beza dan pentadbiran berpusat adalah sistem yang lebih diyakini dalam kalangan mereka (Mohd Samsudin 2017). Pentadbiran di London (Whitehall) pula bimbang sekiranya pembentukan

kesatuan menimbulkan kecurigaan Raja-Raja Melayu terhadap cara pentadbiran baharu jika ia dipusatkan di Singapura di bawah Pesuruhjaya Tinggi merangkap Gabenor Negeri-Negeri Selat (Yeo Kim Wah 1971).

Walaupun menerima tentangan, pelan Disentralisasi diteruskan dalam Durbar pada April, 1932 di Pekan, Pahang. Perbincangan diteruskan dengan meliputi hal-hal penyerahan tadbir urus kepada pentadbiran negeri merangkumi pertanian, koperasi, pendidikan, elektrik, perhutanan, perubatan, perlombongan, kerja raya dan veterinar, pengukuhan Majlis Mesyuarat Negeri dari segi penyaluran kuasa, pemansuhan jawatan Ketua Setiausaha, penubuhan Lembaga Keretapi (sebagai tambahan kepada lembaga penasihat sedia ada dan Lembaga Pos - tadbir urus pos, telegraf dan telefon) dan tadbir urus kastam dan ukur secara *pan-Malayan*. Tadbir urus jabatan-jabatan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dicadang untuk digantikan dengan perkhidmatan bersama seluruh Tanah Melayu bagi setiap bidang dengan pegawai-pegawainya diberi kuasa eksekutif di seluruh persekutuan namun kuasanya terhad setakat menasihati pentadbiran negeri (Wilson 1932).

Perkara-perkara yang telah dibincang dalam Durbar 1932 itu disusuli dalam Majlis Mesyuarat Persekutuan yang antara lain menyentuh perkara-perkara seperti pandangan orang Melayu terhadap pelaksanaan disentralisasi, keberkesanan dasar disentralisasi yang tidak konsisten, keadaan kewangan Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu yang berbeza dengan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, cadangan pewujudan *Deputy High Commissioner* atau Timbalan Pesuruhjaya Tinggi dan pemansuhan jawatan *Chief Secretary*. Begitu juga halnya semasa Durbar tahun 1933 di Kuala Kangsar, Clementi masih yakin meneruskan pelan disentralisasi apabila beliau menyampaikan ucapan alu-aluan yang menyebut tindakan-tindakan yang telah dijalankan (Wilson 1932). Bagaimanapun, Raja-Raja Melayu masih tidak bersetuju dengan pelan disentralisasi, malah pihak akhbar menyatakan bahawa Raja-Raja Melayu selaku pentadbir tertinggi di negeri adalah berhak membuat keputusan (Malaya Tribune 1933). Semasa Durbar tahun 1934 di Singapura, protes Raja-Raja Melayu terhadap disentralisasi ditunjukkan secara lebih serius. Sultan Ibrahim, Sultan Johor tidak menghadiri Durbar atas pendirian bahawa perjanjian Johor-British 1914 telah meletakkan Johor sebagai negeri berdaulat (Yeo Kim Wah 1971) maka dengan itu tidak ada keperluan untuk baginda menerima disentralisasi.

Akhirnya, Pejabat Kolonial di London memutuskan untuk tidak meneruskan pelan disentralisasi. Cadangan mewujudkan Majlis Eksekutif Negeri-Negeri Melayu Bersekutu juga telah ditolak khususnya bagi mengelakkan pemusatan kuasa (Yeo Kim Wah 1971). Kesan daripada keputusan London itu telah memberi implikasi terhadap kedudukan Sir Cecil Clementi sebagai Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu merangkap Gabenor Negeri-Negeri Selat apabila penugasannya tidak diteruskan (Mohd Samsudin 2017). Pihak akhbar melaporkan bahawa penolakan Raja-Raja Melayu terhadap pelan disentralisasi adalah faktor yang menyebabkan Clementi bersara (Sunday Tribune 1934). Laporan akhbar juga menyatakan bahawa penurunan kuasa persekutuan itu sebenarnya lebih merupakan pemusatan kuasa (Singapore Free Press and Mercantile Advertiser 1939) berdasarkan pandangan Majlis Mesyuarat Negeri Johor yang menyatakan bahawa ia adalah satu bentuk pemusatan kuasa melalui pentadbiran oleh Singapura ke atas Negeri-Negeri Melayu. Keraguan juga ditimbulkan terhadap pewujudan *Malayan Establishment Office (MEO)* dan *Malayan Currency Fund, Immigration of Aliens Fund* (Yeo Kim Wah 1971).

Berdasarkan pemerhatian di atas perkembangan pentadbiran era disentralisasi apa yang boleh dirumuskan ialah bahawa pihak British cuba mengekalkan *status quo* dalam meneruskan hasrat asal dasar campurtangan iaitu untuk menjamin keselamatan perdagangan dan mengukuhkan kedudukannya dalam geopolitik pemerintahan Tanah Melayu. Pembentukan persekutuan adalah kesinambungan usaha pihak British mengawal pemerintahan Tanah Melayu yang jelas tergambar melalui kandungan perjanjian-perjanjian yang dimeterai, kefungisian Majlis Mesyuarat Persekutuan dan ciri-ciri pelan Disentralisasi itu sendiri.

PERKHIDMATAN AWAM PERSEKUTUAN

Perkhidmatan awam British bermula sejak era feudal telah berkembang kepada cabang perkhidmatan awam Syarikat Hindia Timur Inggeris yang berfungsi sebagai pentadbir tanah-tanah jajahan British serta bercirikan sistem patron (Denver 1894) (Tilman 1964) sehinggalah kemudiannya berubah menjadi perkhidmatan awam tetap pada tahun 1854 (Report on the Organisation of the Permanent Civil Service, 1854). Sebelum terbentuknya persekutuan yakni sebelum penubuhan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, perkhidmatan awam sudah pun berfungsi di setiap satu Negeri Melayu Naungan di bawah pentadbiran Sistem Residen masing-masing dengan pengisiannya adalah dalam kalangan pegawai-pegawai British dan Eropah. Pembentukan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu telah mencetuskan permulaan kepada mewujudkan sebuah perkhidmatan awam yang berfungsi bagi seluruh persekutuan. Perkhidmatan awam British itu secara keseluruhannya dinamakan sebagai *Colonial Civil Service* dan di Tanah Melayu terdapat cawangannya iaitu '*Malayan Civil Service*' (M.C.S.) sebagai perkhidmatan tadbir yang menerajui perkhidmatan awam sebagai perkhidmatan utama (Abdullah Ayub 2015).

Selain daripada cawangan perkhidmatan tadbir, M.C.S. juga dibentuk daripada beberapa cawangan perkhidmatan lain yang telah pun diwujudkan pada ketika itu yang terdiri daripada Perkhidmatan Polis, Perkhidmatan Veterinar, Perkhidmatan Pertanian, Perkhidmatan Perubatan, Perkhidmatan Pendidikan, Perkhidmatan Perhutanan, Perkhidmatan Kastam, Perkhidmatan Ukur, Perkhidmatan Keretapi dan Perkhidmatan Kerja Raya (Harrisons 1929). Perkhidmatan M.C.S. mengendalikan urusan-urusan pentadbiran kerajaan di Pejabat Perbendaharaan, Mahkamah, Pejabat Tanah dan Daerah serta di jabatan-jabatan kerajaan. Di antara jawatan yang disandang pegawai-pegawai M.C.S ialah Pegawai Daerah, Majistret, Pemungut Hasil, Pegawai Perbendaharaan, Pendaftar Syarikat serta sebagai Ketua-Ketua Jabatan dalam jabatan kerajaan. Dalam menjalankan tugas, mereka dibantu oleh pegawai-pegawai bawahan dari peringkat perkeranian yang terdiri dalam kalangan orang-orang tempatan. Kadet pegawai M.C.S. perlu lulus peperiksaan perkhidmatan dalam tempoh dua hingga tahun perkhidmatan dalam subjek Bahasa Melayu, Bahasa Cina atau Bahasa Tamil. Penyertaan pegawai-pegawai Melayu ke dalam perkhidmatan M.C.S. pada awalnya adalah terbatas.

Dalam hubungan di antara pembentukan perkhidmatan awam tetap di Britain pada tahun 1854 itu dengan perkembangan sistem persekutuan di Tanah Melayu mulai tahun 1896, apa yang dapat dilihat ialah Negeri-Negeri Melayu Bersekutu telah menerima kesan secara langsung pembentukan perkhidmatan awam tetap dalam satu tempoh yang agak cepat iaitu kira-kira dalam masa hanya empat puluh tahun daripada penubuhan perkhidmatan awam tetap di Britain. Hal ini antara lain adalah disebabkan ketegasan Raja-Raja Melayu melalui Durbar dalam menyuarakan kehendak supaya perkhidmatan awam dibuka kepada orang-orang Melayu. Seajar dengan itu

maka pada tahun 27 Februari 1904, Richard James Wilkinson (R.J. Wilkinson), seorang pegawai tadbir British berjawatan Pemeriksa Sekolah (*'School Inspektor'*) Negeri-Negeri Melayu Bersekutu yang mempunyai pengetahuan luas dalam aspek pendidikan serta hal ehwal Melayu telah menulis memorandum mengenai keperluan untuk menyediakan laithan kepada orang-orang Melayu sebagai persediaan menyertai perkhidmatan awam (Khasnor Johan 1984). Wilkinson mencadangkan penubuhan Kolej Melayu di Kuala Kangsar sebagai institusi latihan pentadbir Melayu sepertimana yang dituliskan kepada Frank Swettenham selaku Residen Jeneral;

"the establishment at a suitable locality in the Federated Malay States of a residential school for the education of Malays of good family, and for the training of the Malay boys for administration to certain branches of the Government service 'certain branches of the Government service' refer to the present function of the Kuala Kangsar School which is designed to supply Malay civil servants, interpreters and clerks, but not (as yet) surveyors, draughtsmen, foresters, engineers etc. In the same way the phrase 'Malays of good family' refers to the secondary function of the school which may be utilised in educating boys not destined for Government employment" (Roff 1967).

Cadangan Wilkinson telah dibincangkan dalam mesyuarat Residen yang pada 12 Mac 1904. Residen Perak iaitu William Hood Treacher telah mengangkat cadangan Wilkinson untuk pertimbangan Pesuruhjaya Tinggi yang kemudiannya telah bersetuju dengannya. Penubuhan Maktab Melayu Kuala Kangsar atau *Malay College* telah dipersetujui pihak British dan ia ditubuhkan pada awal tahun 1905 bagi memberi pendidikan formal kepada orang Melayu khususnya dalam melatih bakal penjawat awam. Mesyuarat Residen pada 21 Oktober 1908 kemudiannya telah membuat ketetapan memperuntukkan kuota kemasukan ke institusi tersebut dengan ketetapan sebanyak 50 kuota kepada negeri Perak dan Pahang, 30 untuk Negeri Sembilan dan 20 untuk negeri Selangor. Pelajar yang diambil dikehendaki menuntut di kolej sehingga usia 19 atau 20 tahun sebelum ditempatkan dalam perkhidmatan awam (Wan Mansor Abdullah 2004).

Perkhidmatan awam yang dibuka kepada orang-orang Melayu bermula dengan *'Malay Assistants'*. Skim Perkhidmatan Pegawai Rendah Melayu diwujudkan mulai tahun 1910 dengan dibahagikan kepada dua bahagian iaitu Kelas Bawahan Tinggi (*'Higher Subordinate Class'*) dan Kelas Bawahan Rendah (*'Lower Subordinate Class'*). Penyertaan ke dalam Kelas Bawahan Tinggi adalah dibuka kepada lepasan Maktab Melayu Kuala Kangsar manakala Kelas Bawahan Rendah dibuka kepada orang-orang Melayu dari sekolah vernakular yang mendapat pencapaian tertinggi. Perkhidmatan Pegawai Rendah Melayu dikhususkan bagi melaksanakan tugas-tugas pentadbiran, perkeranian dan perundangan di peringkat daerah, negeri dan persekutuan yang sebelumnya dijalankan oleh pegawai British Kelas VI *'Federated Malay States Cadet Service'* dari kalangan lepasan universiti Britain (Wan Mansor Abdullah 2004). Syarat kemasukan adalah berasaskan pengetahuan akademik dalam Bahasa Inggeris rasmi, Bahasa Melayu persuratan, Sejarah dan Geografi di Alam Melayu, Lukisan Mekanikal dan Geometri, Algebra, Geometri, Trigonometri, Ukur Tanah, Perundangan, Akaun dan Kewangan (Khasnor Johan 1984). Berdasarkan tahap pengetahuan akademik yang perlu dimiliki itu, ia adalah sesuatu yang mencabar namun pada masa sama menunjukkan kemampuan yang terdapat pada orang-orang Melayu untuk memasuki skim perkhidmatan tersebut. Bagaimanapun pemilihan calon yang dimulakan pada tahun 1910 itu

bukanlah dibuat berdasarkan peperiksaan semata-mata kerana terdapat kriteria lain dikenakan kepada orang Melayu untuk memasuki perkhidmatan awam iaitu 'orang Melayu yang berasal dari keluarga baik-baik' atau '*good birth*'. Corak pemilihan sedemikian memerlukan calon-calon itu diperakukan ('*nomination*') dan diikuti dengan pemilihan yang dijalankan beberapa peringkat dengan calon yang tidak menepati kriteria akan dikeluarkan, sehinggalah peringkat akhir (Khasnor Johan 1984). Dalam hal ini nampaknya, peringkat awal penyertaan orang-orang Melayu ke dalam perkhidmatan awam moden adalah berasaskan gabungan ciri sistem patron yang berdasarkan perakuan seperti diamalkan di Britain sebelum wujudnya perkhidmatan awam tetap, dengan ciri ambilan perkhidmatan tetap yang dibentuk tahun 1854 berasaskan kelayakan.

Skim Perkhidmatan Pegawai Rendah Melayu kemudiannya telah dinaik taraf berikutan terdapat pegawai-pegawai yang menunjukkan kemampuan menjalankan tugas dengan berkesan. Pada tahun 1917, skim perkhidmatan '*Malay Officers*' telah diperkenalkan. Dalam satu mesyuarat Majlis Mesyuarat Persekutuan pada tahun 1917, dinyatakan bahawa skim perkhidmatan ini diwujudkan untuk mengatasi kekurangan pegawai British yang diarah menjalankan tugas ketenteraan oleh kerajaan British. Pada masa yang sama, pegawai-pegawai Melayu telah menunjukkan kemampuan memegang tanggungjawab lebih besar, misalnya terdapat pegawai Melayu yang telah pun menjalankan tugas-tugas Penolong Pegawai Daerah dengan baik. Pegawai Melayu yang bertugas sebagai Penolong Pegawai Daerah adalah merupakan orang yang mustahak dan pada ketika itu mereka amat dikagumi oleh masyarakat, tarafnya adalah seumpama sama dengan ahli Parlimen atau DUN pada hari ini (Abdullah Ayub 2015). Berdasarkan peruntukan skim perkhidmatan, pegawai Gred I dalam Perkhidmatan Pegawai Melayu perlu lulus peperiksaan yang disyaratkan kepada Pegawai Kadet dalam Perkhidmatan Awam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu meliputi subjek Perundangan, Perintah Am ('*General Orders*') serta Peraturan Kolonial ('*Colonial Regulations*') dan dengan itu berpeluang dilantik sebagai Penolong Pegawai Daerah, Penolong Pemungut Hasil atau Majistret (Wan Mansor Abdullah 2004). Pewujudan skim perkhidmatan ini juga adalah untuk menggantikan Kelas Bawah Tinggi ('*Higher Subordinate Class*') yang terdapat dalam Perkhidmatan Pegawai Rendah Melayu sebelum itu (Khasnor Johan 1984).

Pada 1 Januari 1921, Perkhidmatan Pegawai Melayu telah ditambah baik melalui skim baharu yang dinamakan '*Malay Officers*' (*Administrative Branch*) (Wan Mansor Abdullah 2004). Perkhidmatan ini dibuka untuk memilih pegawai percubaan dalam kalangan orang-orang Melayu yang telah lulus peperiksaan Darjah VII dari sekolah-sekolah Inggeris untuk diterima memasuki Kelas Khas ('*Special Class*') Kolej Melayu selanjutnya. Calon yang berjaya dalam peperiksaan di Kolej Melayu boleh dilantik ke skim perkhidmatan M.C.S. dengan tempoh percubaan satu tahun, setelah disahkan dan berkhidmat dengan baik selama setahun sebagai *Malay Officer*. Mulai tahun 1921, pengambilan memasuki perkhidmatan awam juga telah diubah kepada sistem peperiksaan dan temuduga (Khasnor Johan 1984). Pemakaian nama skim '*Malay Administrative Service*' pertama kalinya digunakan dalam pindaan skim pada tahun 1929. Nama skim perkhidmatan tersebut digunakan secara rasminya pada tahun 1930. Skim perkhidmatan memperuntukkan syarat kemasukan pada tahap *Senior Cambridge Certificate* dengan gaji bulanan untuk pegawai percubaan sebanyak \$120. Setelah lulus peperiksaan kadet dalam subjek Perintah Am, Peraturan Kolonial dan temuduga lisan mengenai tugas yang dijalankan pegawai akan diberikan gaji sebanyak \$170 sebulan. Status berpujian hanya diberikan setelah tiga tahun tertakluk lulus peperiksaan Perundangan dengan gaji \$200 sebulan. Setelah tujuh tahun berkhidmat dari mula

dilantik pegawai berpeluang menerima kenaikan pangkat dengan gaji \$320 sebulan (Wan Mansor Abdullah 2004). Pada tahun 1932, pihak British ada mengutarakan rancangan latihan pegawai-pegawai Melayu mengikuti latihan selama dua tahun di Raffles College di Singapura bagaimanapun dalam Mesyuarat Residen tahun yang sama rancangan tersebut telah ditolak dan digantikan dengan cadangan melaksanakan *High School Certificate* kepada pegawai-pegawai percubaan di Kolej Melayu. Asas kepada cadangan itu, yakni bagi memberi latihan yang lebih baik kepada pegawai-pegawai Melayu khususnya adalah bertujuan mendekatkan jurang perbezaan antara pegawai-pegawai M.A.S. dengan M.C.S (Wan Mansor Abdullah 2004). Jurang perbezaan itu adalah merujuk kepada ciri dan tradisi dalam perkhidmatan awam yang lebih tinggi tarafnya iaitu M.C.S. yang dianggotai pegawai-pegawai British dan Eropah (Khasnor Johan 1984).

Pada tahun 1934, telah dimeterai satu perjanjian untuk menubuhkan Perjawatan Tanah Melayu melibatkan Negeri-Negeri Selat, Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dan Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu. Perjanjian tersebut selari dengan keputusan Pejabat Tanah Jajahan di London menghentikan sistem peperiksaan kompetitif dalam menempatkan pegawai-pegawai ke dalam perkhidmatan awam, justeru pewujudan Perjawatan Tanah Melayu adalah bertujuan untuk menyediakan kumpulan pegawai kanan bagi mengisi jawatan-jawatan penting dalam Perkhidmatan Awam di Negeri-Negeri Selat dan Negeri-Negeri Melayu seluruhnya (Quah 2010). Berikutan itu Pejabat Perjawatan Tanah Melayu menjadi agensi di peringkat pusat dalam mengurus hal ehwal perjawatan, pelantikan dan penempatan pegawai ke perkhidmatan awam di Tanah Melayu. Perkembangan itu telah membawa kepada penyertaan yang lebih baik bagi orang-orang Melayu ke dalam perkhidmatan awam. Bagaimanapun pada peringkat itu, penyertaan orang-orang Melayu masih terhad kepada 'keturunan baik-baik' sahaja yang terdiri dalam kalangan golongan kerabat diraja dan bangsawan. Pegawai-pegawai British yang mengetuai pentadbiran dalam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu itu mempunyai pilihan tertentu dalam kalangan pegawai-pegawai bawahan mereka yang terdiri daripada golongan kerabat diraja dan mereka itu tidaklah bebas mentadbir sebaliknya melaksanakan tugas mengikut gaya pentadbiran British (Mahathir Mohamed 2015). Dari sudut yang lain, perkembangan yang berlaku dalam perkhidmatan awam itu juga bukan sahaja sekadar membuka peluang kepada orang-orang Melayu menyertai perkhidmatan awam tetapi juga telah mendatangkan penghormatan terhadap status pegawai kerajaan. Pada sekitar zaman sebelum Perang Dunia, orang-orang Melayu yang bekerja dengan kerajaan dianggap oleh masyarakat sebagai golongan yang mempunyai kedudukan yang baik khususnya melalui pendapatan tetap dan jika mereka itu sama ada pegawai atau budak pejabat, meminang anak penghulu sekalipun, peminangannya tidak akan ditolak (Arshad Ayub 2015).

KESIMPULAN

Pembentukan sistem persekutuan 1895 adalah kesinambungan sistem pentadbiran moden yang diasaskan di Negeri-Negeri Melayu Naungan melalui Sistem Residen pada tahun 1874 setelah termeterainya Perjanjian Pangkor. Perkembangannya dilihat dari dua sudut iaitu; peralihan zaman dan; pembaharuan cara pentadbiran di Tanah Melayu. Semenjak tahun 1895, sistem pentadbiran persekutuan berlaku berkembang dalam tempoh kira-kira 37 tahun sebelum tercetusnya Perang Dunia Kedua. Ia sesungguhnya merupakan tempoh yang singkat bagi satu perubahan yang besar dan dinamik. Walaupun tempoh itu singkat namun ia menjadi asas permulaan yang kukuh kepada

sistem berkonsepkan negara. Kepelbagaian fungsi dan mekanisme dalam pentadbiran persekutuan telah menjadi asas kepada perkembangan pentadbiran Negeri-Negeri Melayu. Kefungsian Majlis Mesyuarat Persekutuan dan Durbar telah memberi impak kepada pembentukan sistem persekutuan. Walaupun pentadbir British memperkenalkan selok belok pentadbiran moden namun Raja-Raja Melayu yang mewarisi pemerintahan sistem tradisional telah meneruskan fungsi itu dengan penuh kebijaksanaan, dengan menjadi kuasa semak-imbang dalam menegur pentadbiran pihak British. Hubungan faktor itu menjadikan pentadbiran persekutuan mengambilkira sensitiviti tempatan serta masa depan Negeri-Negeri Melayu khususnya dalam melibatkan orang-orang Melayu dalam pentadbiran serta mengembalikan kuasa pentadbiran kepada Raja-Raja Melayu. Peranan Raja-Raja Melayu itu sendiri memberi impak kepada perkembangan pentadbiran persekutuan. Semasa mula menerima pengaruh British melalui Sistem Residen, Raja-Raja Melayu terpaksa berdepan dengan Residen yang secara tidak rasmi 'bersaing' dalam melaksanakan kuasa tadbir urus. Namun melalui sistem persekutuan, Raja-Raja Melayu memberi isyarat yang jelas kepada pihak British bahawa Raja adalah pentadbir absah dalam pemerintahan. Ia adalah sejajar dengan pentadbiran moden konsep British sendiri yang punca kuasanya adalah lunas perundangan, maka keabsahan Raja-Raja Melayu itulah punca kuasa yang sebenarnya dalam hal ehwal pentadbiran, perundangan dan pemerintahan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Kedudukan inilah yang akhirnya menyebabkan pelan disentralisasi tidak dapat dijayakan.

Perkembangan sistem persekutuan telah menjadi asas penting dalam pentadbiran moden Tanah Melayu khususnya dari segi mekanisme pentadbiran, yang mewujudkan jentera pentadbiran terdiri daripada pelbagai jabatan mengikut bidang seperti pentadbiran, pendidikan, perubatan, kerja raya, keretapi, elektrik, parit dan saliran, perhutanan dan sebagainya. Manakala pembahagian kuasa melalui disentralisasi telah menjadi asas kepada pengasingan kuasa berdasarkan tanggungjawab persekutuan dan negeri. serta had-had kuasa yang ditetapkan antara persekutuan dan negeri. Pembentukan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu telah mewujudkan tanggungjawab baharu kepada persekutuan khususnya dalam konteks kepentingan merentas sempadan negeri serta merangkumi kepentingan bersama. Maka itu telah diwujudkan jawatan ketua pentadbir persekutuan bermula dengan Residen Jeneral dan diubah kepada Ketua Setiausaha. Jelasnya, kelancaran pentadbiran persekutuan bergantung kepada kefungsian ketua pentadbir persekutuan. Tindakan yang dirancang di peringkat pentadbiran persekutuan merupakan keputusan-keputusan penting yang seterusnya menjadi dasar-dasar utama sesebuah pemerintahan yang akan turut memberi kesan kepada pentadbiran negeri.

Dalam aspek perkhidmatan awam, perkembangan telah berlaku secara dinamik dengan penglibatan Raja-Raja Melayu dalam menggesa agar diwujudkan perkhidmatan awam bagi orang-orang Melayu. Suara Raja-Raja Melayu dalam Durbar telah disambut oleh pihak British dan dengan itu perkhidmatan awam telah mula dibuka kepada orang-orang Melayu. Jika dilihat berdasarkan kepada permulaan diwujudkan skim Perkhidmatan Pegawai Rendah Melayu, ia dimulakan pada tahun 1910. Skim perkhidmatan itu telah berkembang dengan amat pantas; hanya dalam tempoh 20 tahun sahaja iaitu pada tahun 1930 ia telah berkembang menjadi skim Perkhidmatan Tadbiran Melayu. Ini sebenarnya menunjukkan bahawa orang-orang Melayu mempunyai kemahiran yang diperlukan dalam melaksanakan pentadbiran. Sedikit sebanyak ia juga sebenarnya menunjukkan bahawa kemampuan mentadbir negara sendiri itu sudah sememangnya terdapat pada orang-orang Melayu sejak zaman tradisional dan kemudiannya diteruskan pentadbir-pentadbir dalam perkhidmatan awam moden pula. Walaupun pegawai-

pegawai Melayu membuktikan kebolehan dalam menjalankan pentadbiran moden namun pihak British menganggap masih perlu ada kawalan ideologi agar dapat dipastikan pemikiran mereka itu selari dengan cara yang diamalkan oleh pegawai-pegawai tadbir British. Hal sedemikian adalah bagi memastikan matlamat asal dalam campurtangan British ke atas Negeri-Negeri Melayu sentiasa terpelihara; iaitu bagi menjamin kepentingan pihak British di Negeri-Negeri Selat dan Negeri-Negeri Melayu terus berada dalam keadaan yang stabil.

RUJUKAN

- Abdullah Ayub. (2015). Temubual Lisan (SL), Arkib Negara Malaysia.
Agreement for The Constitution of a Federal Council, 1909
Agreement for The Constitution of a Federal Council, 1927
Ahmad Kamal Ariffin bin Muhd. Rus. (1999). *Majlis Mesyuarat Persekutuan, 1909-1927: Asas dan Kesan Pembentukannya*. Jurnal Malaysia Dari Segi Sejarah. Bil.27/No.3, 1999. Lihat 'Ho Kwan Chik vs British Resident Selangor, MLJ 1932' ms 99
Arshad Ayub. (2015). Temubual Lisan (SL), Arkib Negara Malaysia.
Asal Usul Majlis Raja-Raja. Penyimpan Mohor Besar Raja-Raja.
<http://majlisraja-raja.gov.my/index.php/en/sitemap/8-kategori/21-asal-usul-majlis-raja-raja>
(akses 10 Disember 2018)
Belfield, Henry. (1902). *Handbook of The Federated Malay States*. London
Chew, Ernest. (1968). *Sir Frank Swettenham and the Federation of the Malay States*. Modern Asian Studies, II,1, 1968, pp.51-69. Lihat Chamberlain to Mitchell (Private), 18 December 1895 (Chamberlain Papers), Perak Government Gazette, 3 July 1896 - Notification 393, Gov.Straits to Sec.State, 302 of 4 July 1896 (CO273/216).
Chief Secretary's Annual Report, 1924. Kuala Lumpur.
Denver, Frederick et. all. (1894). *Memorials of Old Haileybury College*. Westminster.
Enactment No. 1 of 1911, *The Chief Secretary (Incorporation)*.
Enactment No. 11 of 1911, *Land*.
Federated Malay States Established. Arkib Negara Malaysia.
http://hids.arkib.gov.my/peristiwaasset_publisher/WAhqbCYR9ww2/content/penubuhan-negeri-negeri-bersekutu (akses 6 Disember 2018)
Harding, Andrew J., Chin, James (ed). (2014). *Fifty Years of Malaysia: Federalism Revisited*. Marshall Cavendish: Singapura. Lihat (1) R.O. Winstedt, Britain and Malaya, pp.39-41 (2) Laws, which were drafted by a Federal Officer and the Legal Adviser in Kuala Lumpur, were passed on to the Conference. The Rulers then would submit it to their State Councils so that the laws would be approved in identical form. S. W. Jones, Public Administration in Malaya, pp. 32-4
Harrisons, Cuthbert. (1929). *Government Services in British Malaya*. Malaya Information Agency.
Khasnor Johan. (1984). *The Emergence of the Modern Malay Administrative Elite*. East Asia Historical Monographs. Oxford University Press: Singapura.
Mahathir Mohamed. (2015). Temubual Lisan (SL), Arkib Negara Malaysia.
Malaya Tribune. (1936). *Mr. Marcus Rex*, 14 November 1936.

- Malaya Tribune. (1933). *Real Rulers*, 27 Julai 1933.
- Malaya Tribune. (1931). *Reform in Malaya*, 24 Ogos 1931.
- Malaya Tribune. (1930). *To-Morrow's Durbar*, 10 Oktober 1930.
- Miller, Harry. (1912). *The Story of Malaya*. Faber & Faber Limited.
- Mohd Hazmi bin Mohd Rusli. (2013). *The Malay States of Tanah Melayu: Colonies or Vassals*. Malay Mail, 1 Oktober 2013. <https://www.malaymail.com/news/what-you-think/2013/10/01/the-malay-states-of-tanah-melayu-colonies-or-vassals-mohd-hazmi-mohd-rusli/535047>
- Mohd Samsudin. (2017). *Cabaran Institusi Raja-Raja Melayu Dalam Zaman Pentadbiran British* dalam Seminar 120 Tahun Majlis Raja-Raja Melayu. Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Muzium Negara. *Sir Frank Athelstane Swettenham CMG, KCMG, GCMG*. [http://www.muziumnegara.gov.my/gallery/items/Sir Frank Athelstane Swettenham C.M.G., K.C.M.G., G.C.M.G. 25](http://www.muziumnegara.gov.my/gallery/items/Sir_Frank_Athelstane_Swettenham_C.M.G.,_K.C.M.G.,_G.C.M.G._25) (akses 10 Disember 2018)
- Persetiaan Persekutuan, 1895
- Persidangan Raja-Raja Melayu (Durbar) di Seri Menanti, Negeri Sembilan*. Arkib Negara Malaysia. http://hids.arkib.gov.my/peristiwa//asset_publisher/WAhqbCYR9ww2/content/persidangan-raja-raja-melayu-durbar-di-seri-menanti-negeri-sembilan/ (akses 24 Januari 2019)
- Perjanjian Penubuhan Perjawatan Malaya, 1948
- Proceeding of the Federal Council of the Federated Malay States for The Year 1932*. Perkara No. 22 'Report of the committee appointed to make recommendations as to the financial changes necessary to give effect to the policy of decentralisation for the Federated Malay States as outlined by His Excellency the High Commissioner at the Durbar at Sri Menanti on 18th August, 1931'.
- Quah, Jon. (2010). *Public Administration Singapore Style* dalam *Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol.19 pp 237-256. Emerald Group Publishing Limited. hlm 28
- Raja, Sivachandralingam Sundara. (2010). *Persekutuan 1896: Antara Impian dan Kenyataan*. SEJARAH: Journal of the Department of History, [S.I.], v. 10, n. 10, Nov. 2017. ISSN 1985-0611.
- Report on the Organisation of the Permanent Civil Service* (1854)
- Resident-General Office Circullar No.2/1896, 'Administrative Power of Residents'
- Roff, William. (1967) *The Origins of Malay Nationalism*. University of Malaya Press: Kuala Lumpur. Lihat Wilkinson kepada Residen Jeneral, *Minutes of the Conference of Residents, March 1904* dan H.Drennan 'A Short Story of The Malay College' *Malay College Magazine*, 2, 5, (1955), 8
- Sultan Nazrin Muizzuddin Shah, Sultan Perak. (2018). Titah Ucapan dalam Konvensyen Memperkukuh Pasak Negara: *Ke Arah Wasiat Lebih Tersurat*. Utusan Malaysia, 5 Ogos 2018
- Sunday Tribune. (1934). *Why Sir Cecil Clementi Resigned*, 1 Julai 1934.
- Swettenham, Frank. (1906). *British Malaya: An Account of the Origin and Progress of British Influence in Malaya*. London.
- Singapore Free Press and Mercantile Advertiser. (1927). *The Kuala Kangsar Durbar – Formal but Picturesque – How it Was Carried Out*, 17 Ogos 1927

- Singapore Free Press and Mercantile Advertiser. (1939). *Not Desentralisation But Centralisation*, 19 Julai 1939.
- Tilman, Robert (1964). *Bureaucratic Transition in Malaya*. London.
- Tout, Thomas. (1920). *Chapters in the Administrative of History of Medieval England*. University of Manchester.
- Voules, A.B. (1921). *The Laws of The Federated Malay States, 1877-1920 (Vol.1)*. London and Aylesbury: Hazell, Watson & Viney, LD.
- Wan Mansor Abdullah. (2004). *Service Par Excellence*. INTAN, Kuala Lumpur.
- Wilson, Samuel. (1932). *Report of Brigadier General Sir Samuel Wilson, Permanent Under Secretary of State for the Colonies on his Visit to Malaya in 1932*. National Archives, UK - Cab/24/239.
- Yeo Kim Wah. (1971). *British Policy Towards the Malays in the Federated Malay States* (Tesis Doktor Falsafah). Australian National University.

MAKLUMAT PENULIS

AHMAD JAFFRI BIN AHMAD ZAINI

Calon Sarjana Falsafah
Pusat Pengajian Sejarah
Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan
Universiti Kebangsaan Malaysia
jaffrizaini@gmail.com

PROFESOR MADYA DR. MOHD BIN SAMSUDIN

Pusat Pengajian Sejarah
Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan
Universiti Kebangsaan Malaysia
moss@ukm.edu.my