

100 TAHUN DESENTRALISASI DI TANAH MELAYU

Ahmad Farhan Abdullah@Zakaria*

Abstrak

Kajian ini bertujuan memperingati sejarah desentralisasi selama 100 tahun di Tanah Melayu melalui pembahasan penglibatan raja-raja Melayu yang berlaku dari era sentralisasi (1895-1920) hingga desentralisasi (1920-1942). Objektif kajian ini ialah menganalisis punca, perubahan dan kesan sentralisasi serta desentralisasi yang berlaku ke atas Tanah Melayu amnya dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu khususnya pada tempoh kajian. Selain itu, menilai penglibatan raja-raja Melayu terhadap objektif pertama dikemukakan. Metodologi kajian ini menggunakan kaedah penyelidikan kualitatif melalui strategi kajian kes intrinsik yang memfokus kepada raja-raja Melayu dalam pentadbiran yang dilaksanakan oleh British. Kajian ini lebih mengutamakan penggunaan sumber primer berbanding sumber sekunder bagi menjawab hal-hal ditimbulkan. Secara keseluruhannya, walaupun Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi British Negeri-Negeri Melayu Bersekutu/Negeri-Negeri Melayu merupakan indikator utama yang melakukan perubahan pentadbiran dari sentralisasi ke desentralisasi, namun, tanpa penglibatan raja-raja Melayu, polisi tersebut tidak berjalan dengan efisien. Raja-raja Melayu telah menyuarakan pandangan mengenai sentralisasi sejak 1903 dan berterusan sehingga L. N. Guillemard mengubah keadaan tersebut pada 1920 dan secara rasmi pada 1925. Raja-raja Melayu turut melibatkan diri dalam proses desentralisasi dari 1920-1942 bagi memulihkan kuasa negeri masing-masing. Usaha-usaha raja-raja Melayu tercapai ketika desentralisasi berlaku pada tahap kukuh pada 1934.

Kata kunci: L. N. Guillemard, W. G. Maxwell, Raja-raja Melayu, Sentralisasi, Desentralisasi, Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dan Tanah Melayu.

Pengenalan

Apabila berlaku perkara yang sukar untuk diselesaikan, tidak dinafikan, seseorang yang berkebolehan dan berwibawa dipanggil berkhidmat bagi menyelesaikan isu yang berlaku. Dalam lipatan sejarah Malaysia, L. N. Guillemard, seorang tokoh British disegani, dilantik

* Ahmad Farhan bin Abdullah@Zakaria ialah calon Doktor Falsafah dari Progam Sejarah, Pusat Kajian Sejarah, Politik dan Hal Ehwal Antarabangsa, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi, Selangor, Malaysia.

sebagai Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu yang berpusat di Singapura berkuat kuasa 3 Februari 1920.¹ Pelantikan ini dilaksanakan bagi menyelesaikan masalah sentralisasi yang berlaku sejak 1895 dan ketidakstabilan ekonomi yang merudum akibat perang dunia pertama (1914-1918) di Tanah Melayu (Negeri-Negeri Selat, Negeri-Negeri Melayu Bersekutu serta Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu) amnya dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu (Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang) khususnya. Dengan menggunakan kuasa sebagai pegawai tertinggi di Tanah Melayu, Guillemard memperkenalkan polisi desentralisasi pada 1920 yang dirasmikan pada 1925 secara bertahap.² Selain itu, W. G. Maxwell, yang kurang bersependapat dengan Guillemard, berusaha mengurangkan sentralisasi yang berlaku pada tahun sama.³ Dengan mengambil kira tahun 1920, sejarah desentralisasi di Malaysia telah berlaku selama 100 tahun pada 2020. Walaupun Guillemard merupakan pentadbir tertinggi di Tanah Melayu, namun, adakah beliau menjalankan polisi desentralisasi tanpa mendapatkan sokongan atau kerjasama daripada raja-raja Melayu? Adakah Guillemard atau Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi terdahulu tidak mendengar rungutan-rungutan raja-raja Melayu ketika sentralisasi sejak 1895? Akibatnya, hal mengenai penglibatan raja-raja Melayu kurang didendangkan dalam penerbitan sama ada dunia akademik atau bukan akademik. Oleh itu, kajian ini bertujuan membahas penglibatan raja-raja Melayu dalam memperingati sejarah desentralisasi selama 100 tahun yang berlaku dalam lipatan sejarah Malaysia dari 1895-1942.

Kajian ini mempunyai dua objektif untuk dicapai. Berdasarkan pernyataan masalah dikemukakan, objektif kajian untuk dicapai ialah menganalisis punca, perubahan dan kesan sentralisasi serta desentralisasi yang berlaku ke atas Tanah Melayu amnya dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu khususnya dari 1895-1942. Sentralisasi berlaku dari 1895-1920 dapat dipecahkan kepada tiga tahap iaitu permulaan (1895-1903), pengukuhan (1903-1909) dan kukuh (1909-1920). Manakala desentralisasi pula, berlaku dari 1920-1942 dapat dibahagikan kepada tiga tahap iaitu permulaan (1920-1927), pengukuhan (1927-1934) dan kukuh (1934-1942). Objektif kedua pula, menilai penglibatan raja-raja Melayu terhadap objektif pertama dikemukakan. Penglibatan dimaksudkan ialah reaksi, peranan serta sumbangan raja-raja Melayu sama ada bersifat positif atau negatif ditonjolkan melalui dasar-dasar yang dilaksanakan oleh British dari era sentralisasi hingga desentralisasi.

Kajian ini memiliki metodologi tersendiri. Kajian ini bersifat sejarah dan menggunakan reka bentuk kaedah penyelidikan kualitatif. Strategi kajian digunakan ialah kajian kes intrinsik yang memfokus kepada raja-raja Melayu dalam pentadbiran di Tanah Melayu amnya dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu khususnya ketika sentralisasi dan desentralisasi. Bagi menjawab kajian dengan jitu, sumber primer seperti laporan-laporan, minit-minit mesyuarat serta surat-menyurat diperoleh daripada Arkib Negara Malaysia dan *the National Archives* merupakan tunjang penulisan ini. Sumber-sumber itu terdiri daripada Colonial Office siri 273, 275, 276, 435, 438, 439, 576, 715, 717, 882, 1071 serta 1073, Foreign and Commonwealth Office 141, Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Selangor, Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Kedah, Federal Secretariat, Jabatan Pertanian dan Jabatan Perkhidmatan Awam. Manakala

1 *Malaya Tribune*, The New Governor, 3 February 1920.

2 *Malaya Tribune*, British Malaya, 2 July 1927.

3 Colonial Office (CO) 882/10/1, W. G. Maxwell to Colonial Office, 15 October, 1920.

sumber sekunder seperti buku, bab buku serta jurnal pula, didapatkan di Perpustakaan Tun Sri Lanang Universiti Kebangsaan Malaysia, Perpustakaan Institut Alam dan Tamadun Melayu Universiti Kebangsaan Malaysia, Perpustakaan Utama Universiti Malaya dan Perpustakaan Tan Sri Hashim Omar Persatuan Sejarah Malaysia. Selain itu, surat khabar bertaraf primer yang diperoleh daripada laman sesawang *National Library Board Singapore* digunakan bagi menjawab kajian ini. Berdasarkan sumber-sumber dinyatakan, kaedah analisis kandungan dokumen digunakan agar dapat menjawab dengan tepat terhadap pernyataan masalah serta objektif dikemukakan.

Setiap kajian mempunyai kepentingan tersendiri. Kajian ini penting dilaksanakan supaya dapat mengetahui penglibatan raja-raja Melayu terhadap perkembangan sentralisasi dan desentralisasi sepanjang 1895-1942. Bagi menonjolkan kepentingan tersebut, kajian ini dibahagikan kepada tiga perkara utama iaitu kajian lepas yang perlu dianalisis serta disintesis bagi membezakan dengan kajian terdahulu yang berautoriti. Sebanyak tiga tema dikemukakan iaitu sejarah Negeri-Negeri Melayu Bersekutu secara umum, era sentralisasi dan desentralisasi. Ketiga-tiga tema ini dilaksanakan melalui penelitian kekuatan serta kelemahan fakta dan sumber digunakan. Perkara kedua, sebelum sentralisasi pada 1895 yang perlu dianalisis bagi mengetahui latar belakang dan kesinambungan kepada era sentralisasi serta desentralisasi. Kajian mengupas dari segi pentadbiran Negeri-Negeri Melayu sehingga British membentuk Negeri-Negeri Melayu Bersekutu pada 1895. Perkara ketiga, yang menjadi tumpuan kajian ini, era sentralisasi serta desentralisasi dari 1895-1942 yang perlu dianalisis dari segi tahap-tahap, lapisan pentadbiran, perjawatan, permesyuaratan, jabatan-jabatan dan perkhidmatan awam pada tempoh dinyatakan. Selain itu, menilai penglibatan raja-raja Melayu terhadap pentadbiran yang berlaku pada jangka masa tersebut.

Kajian Lepas

Tidak boleh dinafikan, setiap kajian pasti dilaksanakan oleh pengkaji terdahulu sama ada secara langsung atau tidak langsung. Bagi konteks kajian ini, pengkaji terdahulu kurang membincangkan mengenai sentralisasi dan desentralisasi di Tanah Melayu amnya dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu khususnya dari 1895-1942. Walaupun begitu, terdapat beberapa pengkaji berautoriti membincangkan hal tersebut yang dibahagikan kepada tiga tema. Pertama, Chai Hon-Chan, Jagjit Singh Sidhu, Yeo Kim Wah, Simon C. Smith, J. M. Gullick dan Barbara Watson Andaya serta Leonard Y. Andaya membincangkan mengenai sejarah Negeri-Negeri Melayu Bersekutu pada tempoh berkenaan yang bersependapat British merupakan indikator utama dalam menentukan hala tuju pentadbiran entiti tersebut.⁴ British

4 Chai Hon-Chan, *The Development of British Malaya 1896-1909*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1967, hlm. 284-289, Jagjit Singh Sidhu, *Administration in the Federated Malay States 1896-1920*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1980, hlm. 135-174, Yeo Kim Wah, *The Politics of Decentralization: Colonial Controversy in Malaya 1920-1929*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1982, hlm. 11-26, Simon C. Smith, *British Relations with the Malay Rulers from Decentralization to Malayan Independence 1930-1957*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1995, hlm. 11-22, J. M. Gullick, *A History of Selangor (1766-1939)*, Petaling Jaya: Falcon Press Sdn Bhd., 1988, hlm. 147-163 dan Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, PALGRAVE, 2001, hlm. 185-186.

juga berperanan membangunkan ekonomi dan kehidupan sosial di Tanah Melayu secara bertahap.⁵ Penggunaan sumber primer dan sekunder yang meluas memberikan karya-karya tersebut bertaraf autoriti dan diguna pakai oleh pengkaji seterusnya.

Tema kedua, penglibatan raja-raja Melayu era sentralisasi pada 1895-1920 yang kurang didendangkan oleh Jagjit, Yeo, Smith, Gullick, Sivachandralingam Sundara Raja dan Ahmad Jaffri bin Ahmad Zaini & Mohd bin Samsudin. Walaupun kurang didendangkan, namun, dianalisis dengan baik berdasarkan sumber-sumber diperoleh. Mereka bersependapat menyatakan pembentukan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu pada 1895 merupakan faktor utama sentralisasi berlaku secara bertahap.⁶ Selain itu, menyatakan pembentukan Majlis Mesyuarat Persekutuan merupakan faktor utama sentralisasi berada di tahap kukuh.⁷ Dari segi metodologi, mereka menggunakan sumber yang luas merangkumi primer dan sekunder.

Tema ketiga, Yeo, Gullick dan Ahmad Jaffri & Mohd kurang mendendangkan penglibatan raja-raja Melayu era desentralisasi pada 1920-1942. Ketiga-tiga pengkaji ini menggunakan sumber primer dan sekunder yang luas. Dari sudut pandangan Yeo, pengkaji bertaraf “*pioneer*” dalam sejarah desentralisasi, menyatakan penguatkuasaan Guillemard sebagai Gabenor Negeri-Negeri Selat serta Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dan Maxwell sebagai Ketua Setiausaha Negeri-Negeri Melayu Bersekutu merupakan titik permulaan era desentralisasi dilaksanakan pada 1920.⁸ Yeo, Smith, Gullick dan Ahmad Jaffri & Mohd juga bersependapat British merupakan indikator utama mengurangkan sentralisasi secara bertahap sejak 1920.⁹ Pengurangan ini berjaya dilakukan sekitar 1930-an sehingga Jepun menyerang Tanah Melayu pada Disember 1941.

Berdasarkan tema pertama, kedua dan ketiga, tidak dinafikan, Yeo, Jagjit, Chai, Andaya serta Andaya, Gullick, Sivachandralingam dan Ahmad Jaffri & Mohd menjalankan kajian berdasarkan objektif masing-masing untuk dicapai. Namun, bagi membezakan kajian ini dengan terdahulu, sebanyak dua perkara utama iaitu penglibatan raja-raja Melayu era sentralisasi dan desentralisasi dinilai dengan jitu melalui analisis kandungan dokumen. Kajian ini membahagikan tahap-tahap perkembangan era sentralisasi dan desentralisasi yang kurang diusahakan oleh pengkaji terdahulu. Selain itu, memperincikan dasar-dasar dilaksanakan oleh British sepanjang era sentralisasi dan desentralisasi ke atas Tanah Melayu amnya dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu khususnya. Melalui dasar-dasar tersebut, kajian ini menilai penglibatan raja-raja Melayu ke atas perubahan yang berlaku di Negeri-Negeri Melayu di Tanah Melayu amnya dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu khususnya. Berdasarkan fakta-

5 Ibid.

6 Jagjit Singh Sidhu, *Administration in the Federated Malay States 1896-1920*, hlm. 135-174, Yeo Kim Wah, *The Politics of Decentralization: Colonial Controversy in Malaya 1920-1929*, hlm. 11-26, Simon C. Smith, *British Relations with the Malay Rulers from Decentralization to Malayan Independence 1930-1957*, hlm. 11-22, J. M. Gullick, *A History Selangor (1766-1939)*, hlm. 147-163, Sivachandralingam Sundara Raja, “Persekutuan 1896: Antara Impian dan Kenyataan”, *Sejarah*, Fakulti Sastera dan Sains Sosial, Vol. 10, No. 10, 2002, hlm. 55-72, J. M. Gullick, *A History of Negri Sembilan*, MBRAS, 2003, hlm. 93-94 dan Ahmad Jaffri bin Ahmad Zaini & Mohd bin Samsudin, “Perkembangan Sistem Pentadbiran Persekutuan di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu”, *e-Bangi*, Faculty of Social Science and Humanities, Universiti Kebangsaan Malaysia, Vol. 16, No. 9, 2019, hlm. 137-144.

7 Ibid.

8 Ibid., hlm. 144.

9 Ibid, Ibid, hlm. 174-180 dan ibid, hlm. 144-150.

fakta tersebut, kajian ini berusaha mencapai sebuah penulisan “baharu” atau “penambahan” fakta dalam lipatan sejarah Malaysia yang dapat membezakan karya pengkaji-pengkaji berautoriti terdahulu.

Sebelum 1895

Setiap entiti politik yang terdapat di dalam dunia memiliki sistem sama ada bersistematik atau kurang bersistematik. Bagi konteks Negeri-Negeri Melayu di Tanah Melayu, memiliki sistem pentadbiran bersistematik dan hampir sama sejak pengasasan kerajaan Kedah (1136) dan Melaka (1262). Sistem pentadbiran bersistematik dan hampir sama bermaksud masing-masing memiliki seorang pemerintah yang berjawatan tinggi iaitu sultan. Selain itu, setiap pentadbiran mempunyai organisasi pembesar sebagai pegawai kerajaan negeri masing-masing. Negeri-Negeri Melayu di Tanah Melayu juga memiliki peringkat pentadbiran tersendiri yang dibahagikan kepada dua kategori seperti kerajaan, jajahan, daerah, mukim serta kampung; dan negeri, daerah, mukim serta kampung. Keadaan ini kekal diteruskan oleh kerajaan Johor (1528), Perak (1528), Terengganu (1708), Seri Menanti (1725), Selangor (1766), Kelantan (1801), Perlis (1843) dan Negeri Sembilan (1898) hingga kini (2020) yang menempatkan Yang di-Pertuan Agong sebagai ketua negara Malaysia dan memiliki pegawai kerajaan ditetapkan untuk melaksanakan peranan masing-masing dalam setiap peringkat pentadbiran iaitu negara, negeri, daerah, mukim serta kampung.

Dalam lipatan sejarah peradaban dunia, negara-negara dari Barat berhasrat menjajah entiti-entiti politik yang terdapat di dalam dunia seperti Asia Tengah, Asia Selatan, Asia Tenggara dan benua Afrika. Kedatangan British dari benua Eropah yang berhasrat memperluaskan pengaruh dan jajahan mengubah landskap politik sesebuah entiti di seluruh dunia sejak abad ke-17. Negeri-Negeri Melayu di Asia Tenggara tidak terkecuali didatangi dan dijajah oleh British pada abad ke-18 secara bertahap. Tujuan British berbuat demikian supaya mendapatkan hasil ekonomi bagi memperluaskan kuasa dan jajahan negaranya sehingga berjaya diiktiraf sebagai empayar terkuat di dunia pada abad ke-20.¹⁰ Kaedah British menjajah Negeri-Negeri Melayu di Tanah Melayu berbeza dengan Portugis, Belanda dan Jepun yang lebih ke arah peperangan. Kaedah British pula bersikap lembut yang menunggu dan mendapatkan peluang daripada perselisihan faham politik yang berlaku dalam sesebuah entiti di Tanah Melayu.¹¹ Dengan menggunakan peluang yang ada, British mengadakan rundingan sehingga perjanjian ditermetarai bagi menunjukkan kaedah ini sah dari segi undang-undang dan falsafah etika. Melalui kaedah ini, British mendapatkan Pulau Pinang (1786) serta Seberang Perai (1800) dari Kedah, Singapura (1819) dari Johor, Melaka (1824) dari Belanda, Pulau Pangkor serta Pulau Sembilan (1826) dari Perak, Labuan (1846) dari Brunei, Dinding (1874) dari Perak, Pulau Kokos (1886) dan Pulau Krismas (1889).¹² Entiti-entiti

10 Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, hlm. 161-167.

11 Khoo Kay Kim, *Negeri-Negeri Melayu Pantai Barat 1850-1873: Kesan Perkembangan Dagang terhadap Politik Melayu*, Petaling Jaya: Penerbit Fajar Bakti Sdn. Bhd., 1984, hlm. 226.

12 CO 273/538/28092, *Malayan Cadetships*, June 1927, CO 275/131, *Annual Report on Education in the Straits Settlements for the Year 1932* dan *Singapore Free Press and Mercantile Advertiser*, Penang's 148th Anniversary, 14 August 1934.

politik ini digabungkan lalu membentuk sebuah kerajaan Inggeris pertama di Tanah Melayu yang dikenali sebagai Negeri-Negeri Selat pada April 1826 yang berpusat di Singapura. Pada peringkat awal, Negeri-Negeri Selat di bawah kerajaan India sehingga ditempatkan secara langsung di bawah Setiausaha Tanah Jajahan berkuat kuasa 1 April 1867.¹³

Negara-negara dari benua Eropah berlumba-lumba untuk memperluaskan dan memelihara jajahan masing-masing. Terdapat beberapa negara berhasrat menyebarkan pengaruh dan memperluaskan jajahan masing-masing di seluruh dunia seperti Jerman, Perancis, Denmark, Sepanyol dan Rusia pada abad ke-19. Entiti-entiti politik di Asia Tenggara juga tidak terkecuali didatangi dan dijajah oleh kuasa-kuasa barat lain seperti Perancis (Indo-China) dan Sepanyol (Filipina).¹⁴ Manakala beberapa kuasa besar lain seperti Rusia, Denmark, Jerman dan Jepun pula, menjalin hubungan dengan kerajaan Rattanakosin.¹⁵ Keadaan persekitaran ini menggugat kuasa British di Asia Tenggara amnya dan Tanah Melayu khususnya perlu berhati-hati dan melaksanakan dasar agar jajahan tadbirnya dipelihara daripada ancaman luar. Perselisihan faham antara British dengan Belanda berjaya diselesaikan melalui Perjanjian British-Belanda 1824 yang menyerahkan Tanah Melayu kepada British manakala Kepulauan Melayu (Indonesia) pula diserahkan kepada Belanda.¹⁶ Melalui perjanjian ini, British kurang tergugat dengan kehadiran Belanda di Asia Tenggara. Namun, kuasa-kuasa barat lain seperti Jerman, Perancis, Sepanyol dan Rusia yang berlumba-lumba mendapatkan tanah jajahan di Asia Tenggara menggoyangkan kedudukan British di Asia Tenggara amnya dan Tanah Melayu khususnya. Bagi mengukuhkan kedudukan serta kuasa di Tanah Melayu, British perlu menjajah Negeri-Negeri Melayu secara bertahap. Dengan terdapatnya perselisihan faham dalam politik dalaman di Negeri-Negeri Melayu, British berjaya menguasai dan menjajah menerusi perjanjian yang dijadikan asas iaitu Perjanjian Pangkor 20 Januari 1874 ke atas Perak (1874), Selangor (1874), Sungai Ujong (1875), Jelebu (1883), Rembau (1883), Seri Menanti (1887) dan Pahang (1888).¹⁷ Dengan menggunakan perjanjian tersebut sebagai asas pentadbiran, British menempatkan residen yang berperanan sebagai “penasihat” kepada raja-raja bagi membangunkan entiti-entiti politik ditetapkan dari segi pentadbiran, ekonomi dan sosial.¹⁸ British juga membentuk majlis mesyuarat negeri di Perak (1877), Selangor (1877), Sungai Ujong (1883) dan Pahang (1889) sebagai tempat perbincangan dan keputusan bagi mengaplikasikan sesuatu perkara dalam pentadbiran negeri masing-masing.¹⁹ Bagi mengukuhkan kedudukan tersebut, British menamakan entiti-entiti tersebut sebagai Negeri-Negeri Melayu Lindungan British.

13 CO 273/10, *Straits Times Overland Journal*, Inauguration of the New Government, 8th April 1867.

14 M. C. Ricklefs, Bruce Lockhart, Albert Lau, Portia Reyes dan Maitrii Aung-Thwin, *Sejarah Asia Tenggara: Dari Masa Prasejarah sampai Kontemporer*, Jakarta: Komunitas Bambu, 2013, hlm. 284-293 dan 305-317.

15 Ahmad Farhan bin Abdullah, “Perkembangan Pentadbiran Penasihat British-Siam dan Reaksi Golongan Diraja di Kelantan, 1903-1909”, *Warisan Kelantan* 30, Kota Bharu: Perbadanan Muzium Negeri Kelantan, 2012, hlm. 72.

16 Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, hlm. 125-128.

17 Ibid., 161-174.

18 Ibid., hlm. 174-177.

19 CO 273/90/88, F. Drummond Jervois to the Earl of Carnarvon, Colonial Office, 22nd March 1877, CO 273/91/201, Administrator to the Earl of Carnarvon, Colonial Office, 23rd June 1877, CO 474/1, Sungai Ujong State Council, 24th July 1883 dan CO 273/165/24, Minutes of the 1st Meeting of the State Council Held at the Istana Rupa, Pekan, on Tuesday December 31st 1889, at 5 P. M.

Negara-negara penjajah yang menjajah entiti-entiti politik baharu, tidak dinafikan, memelihara jajahannya daripada ancaman kuasa besar lain yang terdapat di dalam dunia. Kedudukan British di Tanah Melayu semakin selesa dan kukuh akibat penjajahan ke atas Negeri-Negeri Melayu Lindungan British dari 1874-1895. Kuasa-kuasa barat lain seperti Jerman, Rusia, Perancis dan Sepanyol tidak berpeluang menjajah Negeri-Negeri Melayu di Tanah Melayu dan perlu mencari entiti-entiti politik lain di sekitar Asia Tenggara seperti Indo-China dan Filipina. Selain Tanah Melayu, British menjajah Burma (1886) dan Brunei (1888).²⁰ Berdasarkan penjajahan ini, kedudukan British di Asia Tenggara dianggap paling kuat berbanding Perancis, Belanda dan Sepanyol. Namun, terdapat perselisihan faham berlaku di Pahang pada 1890 yang memberi impak negatif kepada pentadbiran dan ekonomi British di Tanah Melayu. Bagi memulihkan pengaruh British di Tanah Melayu, Marquess of Rippon menyarankan Perak, Selangor, Sungai Ujong, Jelebu, Seri Menanti dan Pahang membentuk sebuah persekutuan dikenali sebagai Negeri-Negeri Melayu Bersekutu pada 19 Mei 1893.²¹ Bagi mencapai ke arah tersebut, British juga berusaha mencantumkan kembali Sungai Ujong, Jelebu, Rembau dan Seri Menanti (Seri Menanti, Jelai (Inas), Terachi, Hulu Muar, Johol dan Tampin).²² British bersetuju melantik F. A. Swettenham sebagai indikator untuk mendapatkan perkenan raja-raja Melayu bagi membentuk Negeri-Negeri Melayu Bersekutu pada Julai 1895.²³ Dengan mempunyai hubungan baik, Swettenham berjaya mendapatkan kesemua cop mohor raja-raja Melayu yang ditempatkan ke atas Perjanjian Negeri-Negeri Melayu Bersekutu bertarikh 26 Julai 1895.²⁴ Secara lazimnya, British akan menggunakan peluang tempoh percubaan selama setahun bagi memantapkan dan menyeragamkan pentadbiran agar tidak berlaku kemudaratan pada masa hadapan. Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan dirasmikan sebagai Negeri-Negeri Melayu Lindungan British berkuat kuasa 1 Julai 1896 dan nama dominan digunakan dalam lipatan sejarah Malaysia ialah Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.²⁵

Sentralisasi, 1895-1920

Setiap peristiwa yang berlaku di dalam dunia mempunyai tahap-tahap tersendiri dan tidak berlaku secara “membabi buta”. Dalam lipatan sejarah Malaysia, sentralisasi di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu berlaku secara bertahap sejak 1895 hingga polisi desentralisasi diperkenalkan pada 1920. Pertama, punca sentralisasi berada pada tahap permulaan melalui

-
- 20 M. C. Ricklefs, Bruce Lockhart, Albert Lau, Portia Reyes dan Maitrii Aung-Thwin, *Sejarah Asia Tenggara: Dari Masa Prasejarah sampai Kontemporer*, hlm. 272 dan CO 824/5, State of Brunei. Annual Report 1957.
 - 21 Foreign and Commonwealth Office (FCO) 141/16695, the Secretary of State for the Colonies to the Governor of the Straits Settlements, 19th May, 1893.
 - 22 FCO 141/16767, Note on the Treaty of Federation of Perak, Selangor, Negri Sembilan and Pahang Signed in July, 1895 by C. Clementi, Governor of the Straits Settlements and High Commissioner for the Malay States, 4th December, 1932.
 - 23 CO 273/205/15664, F. A. Swettenham C. M. G. British Resident Perak to H. E. the Governor Straits Settlements, 28th July 1895.
 - 24 CO 273/205/15902, Native State Federation Treaty, 26th July 1895.
 - 25 CO 576/1, Report by the Resident-General of the Federated Malay States to His Excellency the High Commissioner (Sir C. B. H. Mitchell) 1896.

pembentukan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu merangkumi Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan pada 26 Julai 1895.²⁶ Dari sebuah entiti-entiti politik berbeza, digabungkan menjadi sebuah persekutuan di bawah satu payung sama iaitu kuasa tadbir residen jeneral. Kedua, punca sentralisasi berada pada tahap pengukuhan menerusi peranan Sultan Idris, Sultan Perak, 1887-1916, wakil kepada raja-raja Melayu, yang melontarkan suara berkenaan sentralisasi dalam Durbar bertarikh 23 Julai 1903.²⁷ Ketidakfahaman maksud Negeri-Negeri Melayu Bersekutu ke atas raja-raja Melayu dan pegawai-pegawai British, merosakkan kebaikan pembentukan tersebut yang ke arah lebih mengukuhkan sentralisasi. Yang terakhir, punca sentralisasi berada pada tahap kukuh akibat Majlis Mesyuarat Persekutuan dilangungkan buat pertama kali pada 11 Disember 1909.²⁸ Dengan terdapatnya majlis ini, John Anderson, Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, 1904-1911, berharap sentralisasi dapat dikurangkan tetapi tidak berjaya malah meningkatkan sentralisasi berada pada tahap kukuh di bawah kuasa tadbir residen jeneral/ketua setiausaha.

Pembentukan baharu yang berkait rapat dengan entiti-entiti politik, tidak dapat dipertikaikan, berubah sama ada memberi kesan positif atau negatif dalam pentadbiran masing-masing. Dengan pembentukan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, negeri-negeri seperti Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan mengalami perubahan ketara khususnya dari segi pentadbiran. Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan yang masing-masing memiliki sebanyak empat lapisan pentadbiran (negeri, daerah, mukim dan kampung) berubah kepada lima lapisan pentadbiran (persekutuan, negeri, daerah, mukim dan kampung).²⁹ Dengan menggunakan hubungan pentadbiran tersebut sebagai tunjang, Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan bekerjasama di peringkat persekutuan melalui beberapa institusi rasmi seperti permesyuaratan, jabatan dan perkhidmatan awam.³⁰ Manakala, dari sudut kenegerian merangkumi peringkat negeri, daerah, mukim serta kampung pula, ditadbir oleh raja serta residen masing-masing yang menunggu keputusan daripada peringkat persekutuan seperti pesuruhjaya tinggi dan residen jeneral/ketua setiausaha. Berdasarkan perubahan tersebut, Sultan Idris, Sultan Sulaiman Shah, Sultan Selangor, 1898-1938, Tuanku Muhammad, Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan, 1888-1933, dan Sultan Ahmad, Sultan Pahang, 1881-1914, menerima dengan baik terhadap kedudukan baharu dalam arena pentadbiran British.

Bagi memperkukuhkan kedudukan politik di sesebuah kawasan, pihak penjajah perlu menguasai dan menjajah entiti-entiti di sekitarnya. Dalam konteks Negeri-Negeri Melayu di utara dan pantai timur pula iaitu Perlis, Kedah, Kelantan dan Terengganu, British mendapatkan entiti-entiti politik ini melalui Perjanjian Anglo-Siam pada 20 Mac 1909 yang diratifikasikan pada 9 Julai 1909 berkuat kuasa 15 Julai 1909.³¹ Manakala British mendapatkan Johor pula

26 CO 273/205/15902, Native State Federation Treaty, 26th July 1895.

27 CO 1073/200, Minutes of the Conference of Chiefs of the Federated Malay States Held at Kuala Lumpur, Selangor, on the 20th, 21st, 22nd and 23rd July, 1903. Fourth Day, Thursday, 23rd July, 1903.

28 CO 576/5, Minutes of the Meetings of the Federal Council. No. 1. Saturday, 11th December, 1909.

29 CO 438/2, Annual Report on the State of Perak for the Year 1896 by W. H. Treacher, C. M. G., British Resident, CO 439/2, Annual Report of the State of Selangor for the Year 1896 by J. P. Rodger, British Resident, CO 435/2, Annual Report of the State of Negri Sembilan for the Year 1896 by E. W. Birch, Acting British Resident, dan CO 437/2, Annual Report of the State of Pahang for the Year 1896 by Hugh Clifford, British Resident.

30 CO 576/1, Report by the Resident-General of the Federated Malay States to His Excellency the High Commissioner (Sir C. B. H. Mitchell) 1896.

31 CO 1073/116, the "S. S. and F. M. S." Fallacy by Sir George Maxwell, K. B. E., C. M. G., 19th April 1927.

pada tahun sama berkuat kuasa 12 Mac 1914.³² Entiti-entiti ini dikenali sebagai Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu dan ditadbir oleh Penasihat British (Perlis, Kedah, Kelantan serta Terengganu) dan Penasihat Umum British (Johor) yang berfungsi sebagai “penasihat” raja-raja Melayu. Walaupun di bawah kuasa pentadbiran British, namun, entiti-entiti politik ini tidak menerima kesan sama seperti Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu masih terasing dalam arena pentadbiran British dari 1909-1930. Majoriti tokoh-tokoh Melayu berkhidmat dalam sektor awam berbanding Negeri-Negeri Melayu Bersekutu yang didominasi oleh tokoh-tokoh British. Dengan faktor persekitaran tersebut, raja-raja Melayu di Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu merasakan kedudukannya lebih baik berbanding Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.³³ Begitu juga dengan Negeri-Negeri Selat, yang dijajah secara total oleh British, tidak terkesan dengan proses sentralisasi yang berlaku ke atas Negeri-Negeri Melayu Bersekutu pada tempoh dinyatakan.

Setiap entiti politik di dalam dunia memiliki sistem perjawatan yang dibentuk oleh pemerintah yang bertujuan agar pentadbiran menjadi efisien. Dari segi perjawatan, pesuruhjaya tinggi yang dibentuk secara rasmi pada Julai 1896 berada di kedudukan yang tertinggi dalam pentadbiran Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.³⁴ Manakala residen jeneral yang berperanan sebagai agen pesuruhjaya tinggi dibentuk secara rasmi pada 1 Januari 1896 pula berada di kedudukan kedua.³⁵ Sementara itu, residen-residen di Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan berada di kedudukan terakhir.³⁶ Berdasarkan susunan kedudukan ini, residen-residen memanjangkan segala dasar kepada residen jeneral untuk ditapis yang kemudian, dipanjangkan kepada pesuruhjaya tinggi sama ada diluluskan atau tidak diluluskan.³⁷ Karenah birokrasi ini menyukarkan pentadbiran Negeri-Negeri Melayu Bersekutu khususnya terhadap residen-residen serta raja-raja Melayu. Dengan pembentukan Majlis Mesyuarat Persekutuan pada 1909, segala dasar-dasar di peringkat negeri majoriti ditentukan oleh ketua setiausaha.³⁸ Sekiranya residen jeneral/ketua setiausaha tidak menyokong dasar tersebut yang diputuskan dalam Majlis Mesyuarat Persekutuan, ia tidak akan dipanjangkan kepada pesuruhjaya tinggi. Karenah birokrasi ini membuatkan raja-raja Melayu menjadi semakin kurang selesa dengan polisi yang dilaksanakan oleh British berbanding sebelum pembentukan Majlis Mesyuarat Persekutuan.³⁹ Akibat kedudukan residen jeneral yang semakin kukuh pada 1909, Anderson mengubah suai jawatan ini kepada ketua setiausaha yang bertujuan mengurangkan kuasa dan

31 CO 1073/116, the “S. S. and F. M. S.” Fallacy by Sir George Maxwell, K. B. E., C. M. G., 19th April 1927.

32 CO 715/1, Johore Annual Report for the Year 1914 by D. G. Campbell, General Adviser to the Government of Johore dan CO 715/5, Annual Report on the Social & Economic Progress of the People of Johore for 1938 by W. E. Pepys, C. M. G., M. C. S., General Adviser.

33 CO 1073/167, Decentralization in the Federated Malay States as a Preliminary to Pan-Malayan Federation by C. Clementi, Governor of the Straits Settlements and High Commissioner for the Malay States, 22nd December 1931.

34 FCO 141/16347, the Governor of the Straits Settlements to the Secretary of State for the Colonies, 30th June, 1893.

35 FCO 141/15801, F. A. Swettenham to Joseph Chamberlain, 4th September, 1902.

36 FCO 141/16695, Scheme for the Administrative Federation of the Protected Malay States, Without Date.

37 CO 882/12/1, Memorandum by Mr. W. S. Gibson, Legal Adviser, Federated Malay States, on the Constitutional History of the Malay States, Without Date.

38 FCO 141/16665, L. N. Guillemard to James Henry Thomas, Colonial Office, 21st October, 1924.

39 CO 882/12/1, Memorandum by Mr. W. S. Gibson, Legal Adviser, Federated Malay States, on the Constitutional History of the Malay States, Without Date.

sentralisasi di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu berkuat kuasa 1 Februari 1911.⁴⁰ Peranan ketua setiausaha sama seperti residen jeneral terdahulu iaitu sebagai agen pesuruhjaya tinggi tetapi dasar ini tidak berjaya malah mengukuhkan kedudukan sentralisasi dan kuasa jawatan ini dalam pentadbiran Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.⁴¹ Berdasarkan kedudukan tersebut, segala dasar-dasar ditentukan oleh ketua setiausaha melalui Majlis Mesyuarat Persekutuan tanpa mendapatkan persetujuan daripada pesuruhjaya tinggi. Karenah birokrasi ini membimbangkan Sultan Idris, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku Muhammad serta Sultan Ahmad dan memohon British agar mengurangkan sentralisasi yang berlaku ke atas Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.

Setiap pentadbiran yang terdapat di dalam dunia memiliki institusi permesyuaratan yang dibentuk oleh pemerintah yang bertujuan mendapatkan keputusan secara majoriti yang sah tanpa sebarang masalah. Dari segi permesyuaratan, British berhasrat menubuhkan mesyuarat di peringkat persekutuan yang merangkumi raja-raja Melayu dalam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu yang dikenali sebagai durbar pada 1896. Walaupun idea ini diharapkan berjaya dibentuk pada 1896, namun, ia dilaksanakan dan melangsungkan mesyuarat pertama pada 14-17 Julai 1897 dan kedua pada 20-23 Julai 1903.⁴² Durbar berfungsi sebagai tempat raja-raja Melayu memberi idea serta menyokong atau menolak pandangan yang dikemukakan oleh ahli dari aspek pentadbiran, ekonomi dan sosial.⁴³ Ahli-ahli durbar terdiri daripada raja-raja Melayu, pembesar-pembesar Melayu, residen-residen British, pesuruhjaya tinggi, residen jeneral dan tauke-tauke Cina berpengaruh.⁴⁴ Sultan Idris, Sultan Abdul Samad, Sultan Selangor, 1857-1898, Tuanku Muhammad dan Sultan Ahmad berasa senang hati dengan pembentukan durbar yang dapat menjaga kepentingan negeri masing-masing secara formal. Faktor sentralisasi yang semakin kuat, durbar tidak diadakan selepas 1903, raja-raja Melayu memberi reaksi negatif terhadap hal tersebut. Selain itu, British membentuk persidangan residen-residen secara tidak rasmi (16 Jun 1898) dan rasmi (20-31 Januari 1902) yang hanya terdiri daripada pegawai-pegawai British seperti pesuruhjaya tinggi, residen jeneral dan residen-residen yang bertujuan membangunkan dan menentukan dasar-dasar yang diaplikasikan dalam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.⁴⁵ Sultan Idris, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku Muhammad serta Sultan Ahmad tidak mempunyai masalah dengan pembentukan Persidangan Residen-Residen British. Bagi mengukuhkan kedudukan dalam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, British membentuk majlis mesyuarat persekutuan melalui Perjanjian Majlis Mesyuarat Persekutuan 20 Oktober 1909 dan melangsungkan mesyuarat ini buat pertama

40 Federal Secretariat (P/SP) 2/20, Federated Malay States. Annual Report for 1911 by E. L. Brockman, C. M. G., Chief Secretary.

41 CO 882/12/1, Memorandum by Mr. W. S. Gibson, Legal Adviser, Federated Malay States, on the Constitutional History of the Malay States, Without Date.

42 CO 1073/200, Minutes of the Session of Chiefs of the Federated Malay States Held at Kuala Kangsar, Perak, on the 14th, 15th, 16th and 17th July, 1897 dan CO 1073/200, Minutes of the Conference of Chiefs of the Federated Malay States Held at Kuala Lumpur, Selangor, on the 20th, 21st, 22nd and 23rd July, 1903.

43 Ahmad Farhan Abdullah@Zakaria, "Sejarah Durbar yang Tidak Didendangkan, 1897-1939", *Malaysia dari Segi Sejarah*, Kuala Lumpur: Persatuan Sejarah Malaysia, Bil. 45, 2017, hlm. 54-55.

44 Abdullah Zakaria Ghazali, "Raja dan Durbar, 1897-1939: Sumbangan Raja Melayu terhadap Agama, Tanah Air dan Melayu", *Malaysia dari Segi Sejarah*, Kuala Lumpur: Persatuan Sejarah Malaysia, Bil. 45, 2017, hlm. 5-17.

45 FCO 141/16636, Federated Malay States. Index to Decisions of Residents' Conferences, 1897-1928 Compiled by J. A. Harvey, Malayan Civil Service.

kali pada 11 Disember 1909.⁴⁶ Majlis mesyuarat persekutuan berfungsi sebagai tempat perbincangan antara pengerusi dengan ahli-ahli dalam menentukan dasar-dasar British dari aspek pentadbiran, ekonomi dan sosial ke atas Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan. Pada peringkat awal, Sultan Idris, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku Muhammad serta Sultan Ahmad menyokong dan tiada masalah terhadap pembentukan mesyuarat tersebut. Namun, raja-raja Melayu kurang berpuas hati akan pembentukan majlis mesyuarat persekutuan atas sebab faktor-faktor seperti pengurangan kuasa dan perbincangan dalam majlis mesyuarat negeri masing-masing sekitar 1910-an.⁴⁷ Sementara itu, British menggunakan peluang yang ada membentuk mesyuarat-mesyuarat lain di peringkat persekutuan khususnya dalam jabatan-jabatan seperti jawatankuasa penasihat pertanian yang dibentuk pada 1915 yang berfungsi membincangkan hal ehwal pertanian yang terdapat di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu termasuk Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu.⁴⁸ Pembentukan mesyuarat-mesyuarat tersebut tidak mendatangkan masalah kepada raja-raja Melayu. Namun, perkara yang diberi perhatian, raja-raja Melayu berhasrat kerajaan menempatkan golongan Melayu sebagai anggota dalam mesyuarat tersebut.

British juga tidak lupa akan perkembangan permesyuaratan di peringkat negeri iaitu majlis mesyuarat negeri di Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan. Mesyuarat-mesyuarat ini masih dikekalkan dan diadaptasikan ketika sentralisasi. Namun, yang mengalami perubahan ketara, dengan pembentukan majlis mesyuarat persekutuan pada 1909, kuasa-kuasa dalam majlis mesyuarat negeri masing-masing semakin berkurangan khususnya dari aspek undang-undang, peraturan-peraturan dan enakmen-enakmen.⁴⁹ Raja-raja Melayu hanya mempunyai kuasa secara total dalam hal ehwal institusi penghulu, kadi, kemudahan infrastruktur, kesihatan dan pendidikan di negeri masing-masing.⁵⁰ Sultan Idris, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku Muhammad serta Sultan Ahmad kurang berkenan dan menyokong tindakan British terhadap pengurangan kuasa dalam majlis mesyuarat negeri. Residen-residen turut memberi sokongan melalui rungutan-rungutan raja-raja Melayu yang diwakili oleh Sultan Idris sejak 1903.

British turut memperkenalkan permesyuaratan di peringkat daerah dalam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu seperti lembaga kebersihan, lembaga saliran dan lembaga eksais sepanjang 1895-1920. Daerah-daerah di Perak ialah Larut, Krian, Kuala Kangsar, Hulu Perak, Kinta, Hilir Perak dan Batang Padang.⁵¹ Daerah-daerah di Selangor pula ialah Hulu Selangor,

46 *Straits Times*, the Federal Council, 28 October 1909 dan CO 576/5, Federated Malay States. Shorthand Report of the Proceedings of the Federal Council. Saturday, 11th December, 1909.

47 CO 882/12/1, Memorandum by Mr. W. S. Gibson, Legal Adviser, Federated Malay States, on the Constitutional History of the Malay States, Without Date.

48 Jabatan Pertanian (P/TANI) 2/23, Federated Malay States. Report by the Director of Agriculture for the Year 1915 by E. S. Hose, Acting Director of Agriculture, F. M. S.

49 CO 717/48/608, Paper to be Laid Before the Federal Council by Command of His Excellency the High Commissioner, 18th December 1925.

50 FCO 141/16761, Observations Upon the Constitution of the Federated Malay States, with Particular Reference to the Policy of Decentralisation, and the Appointment of the Chief Secretary by W. George Maxwell, Chief Secretary to Government, F. M. S., 3rd March, 1926.

51 CO 1071/253, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of Perak for the Year 1938 by Marcus Rex, M. C. S., British Resident, Perak.

Kuala Selangor, Kuala Lumpur, Kelang, Hulu Langat dan Kuala Langat.⁵² Sementara itu, daerah-daerah di Pahang ialah Lipis, Raub, Temerloh, Pekan dan Kuantan.⁵³ Dalam pada itu, daerah-daerah di Negeri Sembilan ialah Seremban, Pesisir, Jelebu, Kuala Pilah dan Tampin.⁵⁴ Tidak dinafikan, tokoh-tokoh Melayu yang menyandang jawatan dalam institusi pegawai tadbir serta penghulu berpeluang menganggotai mesyuarat-mesyuarat tersebut. Berdasarkan perkembangan tersebut, raja-raja Melayu merasakan hal ini perlu dilaksanakan bagi membangunkan negeri masing-masing pada setiap masa.

Setiap pentadbiran yang terdapat dalam dunia memiliki jabatan-jabatan yang diperkenalkan oleh pemerintah yang bertujuan membantu membangunkan entiti-entiti politik dengan bersistematik. Dari sudut jabatan-jabatan, British menyatukan organisasi ini di peringkat persekutuan yang bertujuan menyeragamkan pentadbiran Negeri-Negeri Melayu Bersekutu agar menjadi lebih bersistematik secara bertahap. Jabatan-jabatan yang dibentuk pada 1896 ialah jabatan undang-undang (penasihat undang-undang); jabatan mahkamah (pesuruhjaya kehakiman); jabatan keselamatan Tanah Melayu (komandan); jabatan penjara (inspektor penjara); jabatan tanah dan galian yang (pesuruhjaya tanah dan galian); dan jabatan hal ehwal orang Cina (setiausaha hal ehwal orang Cina).⁵⁵ Jabatan pendidikan pula dibentuk pada 1897 di bawah kuasa tadbir inspektor pendidikan (diubah suai kepada Pengarah Pelajaran Negeri-Negeri Selat dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu pada 1906).⁵⁶ Jabatan perhutanan, jabatan kerja raya, jabatan kereta api dan jabatan trigonometri survei turut dibentuk pada 1901 di bawah kuasa tadbir ketua pegawai hutan (diubah suai kepada ketua pemelihara hutan pada 1904), pengarah kerja raya, pengurus umum kereta api dan ketua survei.⁵⁷ Sementara itu, jabatan kewangan dibentuk pada 1902 di bawah kuasa pesuruhjaya kewangan.⁵⁸ Dalam pada itu, jabatan polis dan jabatan pos serta telegraf dibentuk pada 1903 di bawah kuasa pesuruhjaya persekutuan polis dan pengarah pos serta telegraf.⁵⁹ Jabatan pertanian, jabatan muzium dan jabatan percetakan juga dibentuk pada 1904 di bawah kuasa tadbir pengarah pertanian, pengarah muzium dan penyelia percetakan.⁶⁰ Jabatan kesihatan pula dibentuk pada 1905 di bawah kuasa tadbir inspektor jeneral.⁶¹ Begitu juga dengan jabatan tanah serta survei dan jabatan galian dibentuk pada 1906 di bawah kuasa tadbir pesuruhjaya tanah serta survei

-
- 52 CO 1071/258, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of Selangor for the Year 1938 by S. W. Jones, M. C. S., British Resident, Selangor.
 - 53 CO 1071/252, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of Pahang for the Year 1938 by C. C. Brown, M. C. S., British Resident, Pahang.
 - 54 CO 576/62, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of Negri Sembilan for the Year 1938 by G. L. Ham, M. C. S., British Resident, Negri Sembilan.
 - 55 CO 576/1, Report by the Resident-General of the Federated Malay States to His Excellency the High Commissioner (Sir C. B. H. Mitchell) 1896.
 - 56 CO 576/1, Report by the Resident General of the Federated Malay States to His Honour the Acting High Commissioner (Sir Alexander Swettenham, K. C. M. G.) 1897.
 - 57 P/SP 2/8, Report by the Resident-General of the Federated Malay States to H. E. the High Commissioner, 1901.
 - 58 P/SP 2/9, Federated Malay States. Annual Report for 1902 by W. H. Treacher, C. M. G., Resident-General.
 - 59 P/SP 2/10, Federated Malay States. Annual Report for 1903 by W. H. Treacher, C. M. G., Resident-General.
 - 60 CO 576/1, Federated Malay States. Annual Report for 1904 by W. T. Taylor, C. M. G., Resident-General.
 - 61 CO 717/48/CONF, Observations Upon the Constitution of the Federated Malay States, with Particular Reference to the Policy of Decentralisation, and the Appointment of the Chief Secretary to Government by W. George Maxwell, Chief Secretary to Government, F. M. S., 22nd November 1925.

dan warden kanan galian.⁶² Sementara itu, jabatan pesuruhjaya kehakiman diubah suai kepada jabatan mahkamah tinggi pada 1906 di bawah kuasa tadbir ketua pesuruhjaya kehakiman.⁶³ Begitu juga dengan jabatan kewangan, dibahagikan kepada jabatan perbendaharaan dan jabatan audit pada 1906.⁶⁴ Jabatan tenaga buruh dan jabatan perdagangan serta cukai turut dibentuk pada 1907 di bawah kuasa tadbir pengawal tenaga buruh dan inspektor (diubah suai kepada pesuruhjaya pada 1908).⁶⁵ Yang terakhir, jabatan survei dibentuk pada 1909 diketuai oleh jeneral survei.⁶⁶ Sultan Idris, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku Muhammad serta Sultan Ahmad memberikan reaksi baik terhadap perkembangan tersebut. Namun, raja-raja Melayu berhasrat British dapat menempatkan orang-orang Melayu yang mempunyai kelayakan berkhidmat dalam setiap jabatan yang diperkenalkan sama ada peringkat persekutuan atau negeri sejak dipanjangkan dalam durbar pada 1903.

Setiap pentadbiran yang terdapat di dalam dunia memiliki institusi perkhidmatan awam yang berfungsi sebagai jentera bagi membangunkan entiti-entiti politik dari masa ke masa. British memperkukuhkan kedudukan perkhidmatan awam di Tanah Melayu sejak 1895. Perkhidmatan awam sebelum 1895 diaplikasikan melalui negeri masing-masing seperti perkhidmatan awam Perak, perkhidmatan awam Selangor, perkhidmatan awam Sungai Ujong, perkhidmatan awam Jelebu, perkhidmatan awam Seri Menanti dan perkhidmatan awam Pahang.⁶⁷ Dengan kekuatan British membentuk Negeri-Negeri Melayu Bersekutu pada 1895 berkuat kuasa 1896 berjaya merangkumkan kesemua perkhidmatan awam sebelum ini kepada perkhidmatan awam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Manakala, bagi Negeri-Negeri Selat pula dikategori sebagai perkhidmatan awam Negeri-Negeri Selat. Dengan pembentukan Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu pada 1909, tenaga-tenaga pekerja dipinjamkan daripada perkhidmatan awam Negeri-Negeri Selat dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Sultan Idris, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku Muhammad dan Sultan Ahmad memberi respon baik terhadap perkembangan tersebut dan pada masa sama, berharap orang-orang Melayu dapat berkhidmat dalam perkhidmatan awam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu yang dipanjangkan secara rasmi dalam Durbar pada 1903. Bagi menjayakan harapan raja-raja Melayu tersebut, British membentuk skim-skim untuk pegawai Melayu sepanjang 1910-1920 iaitu Skim Perkhidmatan Melayu dalam Perkhidmatan Awam berkuat kuasa 30 Mac 1910 dan Skim Pegawai Melayu berkuat kuasa 1 Julai 1917.⁶⁸ Tokoh-tokoh Melayu yang mendapat skim tersebut dapat berkhidmat dalam perkhidmatan awam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu seperti penolong Melayu kepada pegawai daerah, penolong pegawai daerah, penolong pegawai

62 P/SP 2/15, Federated Malay States. Annual Report for 1906 by Sir William Taylor, K. C. M. G., Resident-General.

63 P/SP 2/15, Federated Malay States. Annual Report for 1906 by Sir William Taylor, K. C. M. G., Resident-General.

64 P/SP 2/15, Federated Malay States. Annual Report for 1906 by Sir William Taylor, K. C. M. G., Resident-General.

65 P/SP 2/16, Federated Malay States. Annual Report for 1907 by Sir William Taylor, K. C. M. G., Resident-General.

66 P/SP 2/18, Federated Malay States. Annual Report for 1909 by R. G. Watson, Acting Resident-General.

67 Ahmad Farhan Abdullah@Zakaria, "Menyelusuri Tokoh Melayu sebagai Pegawai Tadbir di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu", *Malaysia dari Segi Sejarah*, Kuala Lumpur: Persatuan Sejarah Malaysia, Bil. 44, 2016, hlm. 167-170.

68 Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Selangor (B/SUK) 1761/1910/1, Scheme for the Employment of Malays in the Public Service, 30 March 1910 dan B/SUK 2679/1917/2, Scheme for Malay Officers, 1 July 1917.

daerah kedua, majistret kedua, majistret ketiga, pemungut hasil tanah kedua dan pemungut hasil tanah ketiga.⁶⁹ Selain itu, skim-skim jawatan profesional seperti pegawai pertanian, guru serta juruteknik dan kerani diperkenalkan sepanjang 1895-1920. Posisi-posisi ini yang dihasratkan oleh raja-raja Melayu agar masyarakat Melayu dapat menyandang perkhidmatan tersebut tanpa sebarang masalah.

Era Desentralisasi, 1920-1942

Peristiwa yang berlaku pasti memiliki sejarah tersendiri yang menyebabkan ia terjadi dan tidak secara “semporono”. Dalam lipatan sejarah Malaysia, desentralisasi di Tanah Melayu amnya dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu khususnya berlaku secara bertahap sejak 1920 hingga serangan Jepun pada Disember 1941 yang membawa kepada pendudukan Tentera Jepun secara total pada 15 Februari 1942. Tahap pertama, kehadiran Guillemard dalam arena pentadbiran Tanah Melayu pada 3 Februari 1920, berhasrat mengurangkan sentralisasi di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, punca desentralisasi pada tahap permulaan.⁷⁰ Guillemard berhasrat jawatan Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu yang mengetuai Negeri-Negeri Melayu Bersekutu bukan ketua setiausaha. Tahap kedua, punca desentralisasi pada tahap pengukuhan melalui penyeragaman semula Majlis Mesyuarat Persekutuan yang berlangsung pada 11 Ogos 1927.⁷¹ Dengan penyeragaman tersebut, wakil raja-raja Melayu dilantik sebagai ahli rasmi Majlis Mesyuarat Persekutuan bagi menggantikan Sultan Perak, Sultan Selangor, Yang di-Pertuan Besar Seri Menanti dan Sultan Pahang. Yang terakhir, punca desentralisasi pada tahap kukuh menerusi pembentukan Pejabat Perjawatan Tanah Melayu berkuat kuasa 22 Ogos 1934.⁷² Dengan pembentukan pejabat ini, kesemua pejabat-pejabat dan jabatan-jabatan yang diperkenalkan oleh British seperti pejabat residen, jabatan pertanian dan jabatan tanah diselia dan dikawal di bawah satu badan sama.

Dasar pentadbiran baharu diperkenalkan dalam entiti-entiti politik yang terdapat di dalam dunia, tidak dapat dipertikaikan, berubah sama ada memberi kesan positif atau negatif dalam pentadbiran masing-masing. Dengan pengenalan desentralisasi, Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan mengalami perubahan ketara khususnya dari segi pentadbiran. Secara tidak langsung, Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu turut terkena tempias. Guillemard dan Maxwell yang memegang jawatan masing-masing pada 1920 berusaha mengurangkan sentralisasi yang berlaku di Tanah Melayu amnya dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu khususnya. Walaupun mempunyai pemikiran sama, tetapi Guillemard berhasrat menempatkan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu termasuk Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu secara langsung di bawah pentadbiran Singapura.⁷³ Namun, Maxwell pula berhasrat menempatkan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu termasuk Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu secara

69 Ibid., hlm. 174-190 dan 201-221.

70 *Malaya Tribune*, The New Governor, 3 February 1920.

71 CO 1073/300, Proceedings of Durbar Held at the Istana Negara, Kuala Kangsar, on 11th August, 1927.

72 Surat Persendirian (SP) 86/15/1, Dato' Abdullah bin Ahmad Johor, Agreement for the Constitution of a Malayan Establishment (1934), 22 August, 1934.

73 FCO 141/16347, L. N. Guillemard to the Duke of Devonshire, Colonial Office, 19th March, 1923.

langsung di bawah pentadbiran Kuala Lumpur.⁷⁴ Kedua-dua aliran ini bercanggah dan mempunyai sokongan masing-masing. Bagi menjelaskan maksud desentralisasi, Azmi Awang & Arifin Che Mat merumuskan:

...kebenaran yang diberikan oleh peringkat atasan kepada peringkat yang lebih rendah untuk menggubal undang-undang kecil mahupun peraturan baru di peringkat pentadbirannya asalkan tidak bercanggah dengan undang-undang di peringkat atasan, selain hanya sah digunakan di dalam kawasan yang merangkumi bidang kuasa pihak berkuasa peringkat bawahan itu sahaja.⁷⁵

Berdasarkan kenyataan di atas, British berusaha memastikan peringkat lebih rendah iaitu negeri dapat menggubal undang-undang kecil dan peraturan baharu yang tidak bercanggah dengan peringkat tertinggi iaitu persekutuan. Perubahan ini yang dihasratkan oleh raja-raja Melayu terdiri daripada Sultan Idris, Sultan Abdul Jalil, Sultan Perak, 1916-1918, Sultan Iskandar Shah, Sultan Perak, 1918-1938, Sultan Sulaiman Shah, Sultan Hisamudin Shah, Sultan Selangor, 1938-1942 serta 1945-1960, Tuanku Muhammad, Tuanku Abdul Rahman, Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan, 1934-1960, Sultan Ahmad, Sultan Mahmud, Sultan Pahang, 1914-1917, Sultan Abdullah, Sultan Pahang, 1917-1932, dan Sultan Abu Bakar, Sultan Pahang, 1932-1974.

Walaupun dasar pentadbiran mengalami perubahan, namun, terdapat juga misalnya dari segi lapisan pentadbiran tidak berlakunya pengubahsuaian berdasarkan corak pimpinan pemerintah. Dari segi lapisan pentadbiran Negeri-Negeri Melayu Bersekutu kurang mengalami perubahan ketika desentralisasi. Pentadbiran ini tetap kekal memiliki sebanyak lima peringkat iaitu persekutuan, negeri, daerah, mukim dan kampung. Namun, yang menjadi perubahan ketara, British memberi kuasa autonomi secara perlahan-lahan kepada Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan. Tidak dinafikan, Sultan Iskandar Shah, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku Muhammad dan Sultan Abdullah berasa senang hati terhadap perubahan tersebut.

Walaupun dasar pentadbiran mengalami perubahan ke atas entiti-entiti politik ditetapkan, namun, terdapat juga terkena tempias terhadap entiti-entiti politik yang berada di sekitarnya. Dalam konteks Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu, entiti-entiti ini turut terkena tempias dengan polisi desentralisasi. Guillemard, Hugh Clifford, Gabenor Negeri-

74 FCO 141/16742, Observation Upon the Constitution of the Federated Malay States, with General Reference to the Policy of Decentralisation, and the Appointment of the Chief Secretary to Government and with Particular Reference to His Excellency the High Commissioner's Memorandum, Federal Council Paper No. 39 of 1925 by W. George Maxwell, Chief Secretary to Government, F. M. S., 3rd March, 1926 dan FCO 141/16583, Observation Upon the High Commissioner's Memorandum (Federal Council Paper No. 39 of 1925) and His Excellency's Introductory Speech in Federal Council in the 14th December, 1925 by W. George Maxwell, Chief Secretary to Government, Federated Malay States, 4th February, 1926.

75 Azmi Awang & Arifin Che Mat, "Desentralisasi dan Delegasi Kuasa dalam Petadbiran Awam: Suatu Analisis Konseptual", *e-Bangi*, Faculty of Social Science and Humanities, Universiti Kebangsaan Malaysia, Vol.10, No. 1, 2014, hlm. 242. Untuk mengetahui maksud desentralisasi yang meluas, rujuk Haris Abd. Wahab dan Abd. Hadi Zakaria, "Desentralisasi Kuasa dan Pencapaian Program Pembangunan Komuniti Luar Bandar di Malaysia", *Sarjana*, Fakulti Sastera dan Sains Sosial, Universiti Malaya, Vol. 25, No. 2, December 2010, hlm. 44-47.

Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu, 1927-1930, Cecil Clementi, Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu, 1930-1934, T. S. W. Thomas, Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu, 1934-1942, berhasrat dapat mengawal keseluruhan Negeri-Negeri Melayu di Tanah Melayu merangkumi Negeri-Negeri Selat, Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dan Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu yang istilahnya dikenali sebagai British Malaya dibentuk sekitar pertengahan 1920-an.⁷⁶ Manakala Maxwell pula kurang bersetuju terhadap impian Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu/Negeri-Negeri Melayu. Bagi menjayakan usaha tersebut, Singapura menunggu pesaraan Maxwell pada 1927.⁷⁷ Namun, Tuanku Syed Alwi, Raja Perlis, 1903-1943, Sultan Abdul Hamid Halim Shah, Sultan Kedah, 1881-1943, Sultan Ismail, Sultan Kelantan, 1920-1944, Sultan Sulaiman Badrul Shah, Sultan Terengganu, 1920-1942, dan Sultan Ibrahim, Sultan Johor, 1895-1959, tidak bersetuju dengan usaha-usaha Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu/Negeri-Negeri Melayu. Walaupun begitu, British secara perlahan-lahan memasukkan Perlis, Kedah, Kelantan, Terengganu dan Johor dalam kerangka pentadbiran di Singapura sekitar 1930-an dengan membentuk jabatan-jabatan yang boleh mewujudkan pergabungan tersebut.

Selain itu, jajahan Dinding merangkumi Dinding dan Pangkor, yang berada di bawah Pulau Pinang sejak 18 Oktober 1826 dan 20 Januari 1874 dikembalikan kepada Perak pada 1934 berkuat kuasa 1935 di bawah enakmen, "*The Dindings Cession Enactment 1935*".⁷⁸ British mendapatkan Dinding dan Pangkor dari Perak melalui Perjanjian Low 1826 dan Perjanjian Perjanjian Pangkor 1874.⁷⁹ Bagi menjayakan desentralisasi, Clementi bertanggungjawab mengubah pendirian British yang sebelum ini memasukkan kedua-dua entiti tersebut dalam Pulau Pinang telah dikeluarkan secara rasmi berkuat kuasa 16 Februari 1935 dan Perak perlu membayar sejumlah \$86,850 kepada Negeri-Negeri Selat.⁸⁰ Sultan Iskandar Shah, berhasrat entiti tersebut dimasukkan kembali dalam Perak, berkenan dengan tindakan tersebut dan menandatangani Perjanjian Dinding di Singapura pada 6 Jun 1934.⁸¹ Dengan termeterainya perjanjian ini, Dinding dijadikan salah sebuah daerah Perak pada 1935.

Akibat dasar pentadbiran mengalami perubahan, perjawatan-perjawatan yang diperkenalkan dalam entiti-entiti politik yang terdapat di dalam dunia menghadapi perubahan sama ada lebih baik atau buruk. Dari segi perjawatan, posisi pesuruhjaya tinggi yang berselisih faham dengan residen jeneral/ketua setiausaha sejak 1903 berjaya mengukuhkan kedudukannya di peringkat tertinggi dalam pentadbiran British di Singapura. Pengukuhan

76 *Malaya Tribune*, British Malaya, 2 July 1927.

77 CO 717/41/CONF., L. N. Guillemard to L. C. M. S. Amery, 2nd January, 1925.

78 *Straits Times*, Treaties with Perak, 21 February 1874 dan CO 717/109/51511, T. S. W. Thomas, High Commissioner, to Philip Cunliffe-Lister, Colonial Office, 11 March 1935.

79 *Sunday Tribune*, Dindings Bill Passed, 25 November 1934 dan *Malaya Tribune*, The Dindings, 16 August 1932.

80 CO 438/5, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of Perak for the Year 1935 by Marcus Rex, M. C. S., Acting British Resident, Perak, *Straits Times*, Dindings Ceded to Perak, 13 July 1934 dan *Straits Times*, Sir Cecil and the Dindings, 26 January 1935.

81 CO 717/109/51511, T. S. W. Thomas, High Commissioner, to Philip Cunliffe-Lister, Colonial Office, 5 March 1935 dan *Singapore Free Press and Mercantile Advertiser*, Dindings Territory Ceded to State of Perak, 13 July 1934.

ini berlaku dengan pembentukan jawatan baharu iaitu setiausaha persekutuan berkuat kuasa 24 Februari 1936 bagi menggantikan ketua setiausaha.⁸² Jawatan ini yang diidam-idamkan oleh pesuruhjaya tinggi, bertindak sebagai agen mutlak bagi menguruskan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu termasuk Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu. Pemansuhan jawatan ketua setiausaha meluputkan cita-cita Swettenham dan Maxwell yang berhasrat Negeri-Negeri Melayu Bersekutu termasuk Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu berasing dengan Negeri-Negeri Selat.⁸³ Istilah Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu juga diubah suai kepada Gabenor Negeri-Negeri Selat dan Pesuruhjaya Tinggi Negeri-Negeri Melayu pada Jun 1927 yang menunjukkan jawatan ini berjaya menguasai Negeri-Negeri Selat, Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dan Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu secara rasmi dan tanpa mendapat ancaman daripada jawatan lain.⁸⁴ Kedudukan kedua dalam pentadbiran baharu ialah residen-residen British. Sementara itu, kedudukan terakhir, disandang oleh setiausaha persekutuan. Berdasarkan kedudukan-kedudukan tersebut, residen-residen British mempunyai kuasa mutlak untuk berhubung terus dengan pesuruhjaya tinggi tanpa menghadapi halangan daripada jawatan-jawatan lain. Setiausaha persekutuan hanya memantau segala tindakan yang dilaksanakan oleh residen-residen British. Sultan Iskandar Shah, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku Abdul Rahman dan Sultan Abdullah termasuk residen-residen di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, yang merungut ketika sentralisasi, menyenangi terhadap perubahan tersebut yang membolehkan masing-masing memiliki kuasa dalam pentadbiran seperti yang dialami sekitar 1874-1895.

Akibat perubahan dasar dalam pentadbiran, institusi permesyuaratan mengalami perubahan kepada lebih baik agar mendapatkan keputusan secara majoriti yang rasmi tanpa sebarang pertelingkahan ketara. Rungutan raja-raja Melayu memberi impak positif dalam perkembangan institusi permesyuaratan merangkumi peringkat persekutuan, negeri, daerah dan mukim. Dari segi permesyuaratan di peringkat persekutuan, British banyak memperkenalkan mesyuarat-mesyuarat baharu khususnya memberi peluang kepada tokoh-tokoh Melayu bagi menyeragamkan pentadbiran Negeri-Negeri Melayu Bersekutu sepanjang 1920-1942. Antaranya, jawatankuasa kewangan bagi majlis mesyuarat persekutuan yang dibentuk pada 1926 dan buat pertama kali mesyuarat diadakan pada 15 Jun 1927 yang membolehkan tokoh-tokoh Melayu berkaliber seperti Raja Chulan (Perak), Tengku Musa Eddin (Selangor), Dato' Abdullah (Negeri Sembilan) dan Tengku Suleiman (Pahang) menganggotai mesyuarat tersebut.⁸⁵ Jawatankuasa ini berfungsi menguruskan sumber kewangan dalam pentadbiran Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Selain itu, Jawatankuasa

82 FCO 141/16275, Note on the Proposed Abolition of the Post of Chief Secretary to Government, Federated Malay States, by C. Clementi, Governor of the Straits Settlements and High Commissioner for the Malay States, 4th December, 1932 dan CO 576/55, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of the Federated Malay States for 1936 by H. Fraser, M. C. S., Acting Federal Secretary, Federated Malay States.

83 CO 717/49/CONF., L. N. Guillemard to L. C. M. S. Amery, 28th August, 1926.

84 CO 576/34, Federated Malay States. Annual Report for 1927 by William Peel, M. C. S., C. M. G., Chief Secretary to Government, Federated Malay States dan CO 276/103/532, Appointment, 25 March 1927.

85 CO 576/32, Federated Malay States. Annual Report for 1926 by William Peel, C. M. G., Chief Secretary to Government, Federated Malay States dan Pejabat Tengku Besar Pahang (C/TBP) 100/27, Minutes of a Meeting of the Finance Committee of the Federal Council Chamber at Kuala Lumpur on Wednesday, the 15th June, 1927, at 9.30 A. M. in the Forenoon.

Maktab Melayu Kuala Kangsar, Jawatankuasa Penasihat Sekolah Pertanian Serdang dan Lembaga Koperasi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu yang dibentuk sekitar 1930-an memberi peluang kepada tokoh-tokoh Melayu berpengaruh seperti Raja Chulan, Tengku Musa Eddin, Dato' Abdullah, Tengku Suleiman dan Raja Abdul Aziz (Perak) menganggotai mesyuarat-mesyuarat tersebut.⁸⁶ Jawatankuasa-jawatankuasa ini berfungsi menguruskan hal ehwal pelajar serta pembelajaran di institusi pengajian (Maktab Melayu Kuala Kangsar serta Sekolah Pertanian Serdang) dan menentukan perjalanan hal ehwal koperasi. Namun, terdapat mesyuarat-mesyuarat utama seperti persidangan residen-residen tidak dapat dianggotai oleh tokoh-tokoh Melayu. Selain itu, British menyeragamkan mesyuarat-mesyuarat terdahulu seperti majlis mesyuarat persekutuan secara bertahap iaitu pada 1924 yang menempatkan Raja Chulan sebagai tokoh Melayu pertama sebagai anggota tidak rasmi dan melalui Perjanjian Majlis Mesyuarat Persekutuan berkuat kuasa 24 April 1927 yang menempatkan wakil-wakil raja-raja Melayu bagi menggantikan raja-raja Melayu sebagai anggota tidak rasmi.⁸⁷ Dengan termeterainya Perjanjian Majlis Mesyuarat Persekutuan 1927, perbincangan-perbincangan seperti hal ehwal peraturan, enakmen dan polisi diberi kuasa autonomi kepada peringkat negeri di Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan secara berperingkat.⁸⁸ Sementara itu, British memulihkan kembali durbar yang mesyuarat pertamanya diadakan pada 11 Ogos 1927.⁸⁹ Konsep durbar baharu ialah diadakan sekali pada setiap tahun yang hanya dianggotai oleh pesuruhjaya tinggi, ketua setiausaha/setiausaha persekutuan, residen-residen dan raja-raja Melayu.⁹⁰ Walaupun mengalami perubahan, fungsi durbar tetap sama seperti diaplikasikan pada 1897. British berjaya memanggil keseluruhan raja-raja Melayu di Tanah Melayu untuk menyertai persidangan durbar pada 11 Oktober 1930 dan 3 Februari 1934.⁹¹ Sementara itu, antara mesyuarat persekutuan yang lain yang dianggotai oleh orang Melayu ialah Lembaga Pusat Penyelidikan Getah Tanah Melayu (1927) dan jawatankuasa penasihat peraturan getah (1934) yang kedua-duanya memfokus hal ehwal getah.⁹² Sultan Iskandar Shah, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku Muhammad dan Sultan Abdullah berasa senang hati terhadap perkembangan permesyuaratan di peringkat persekutuan ketika desentralisasi.

Dari segi permesyuaratan di peringkat negeri pula, British masih mengekalkan majlis mesyuarat negeri-negeri di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu termasuk Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu yang diseragamkan dengan lebih bersistematik berkuat kuasa 1932. Perubahan ketara jelas diusahakan di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dengan menambahkan bilangan

86 CO 575/28, Federated Malay States Government. Year Book and Manual of Statistics, 1932.

87 CO 576/29, Minutes of the Meetings of the Federal Council. No. 1. Thursday, 6th March, 1924, 576/33, Minutes of the Meetings of the Federal Council. No. 2. Monday, 23rd May, 1927 dan *Malayan Saturday Post*, the Treaty, 7 May 1927.

88 CO 882/12/1, Federated Malay States the High Commissioner to Secretary of State, 17th January, 1936 dan CO 882/12/Enclosure 2 in No. 1, Federal Legislation.

89 CO 717/103/33338, Proceedings of Durbar Held at the Istana Negara, Kuala Kangsar, on 11th August, 1927.

90 CO 717/49/TEL, Telegram from the High Commissioner for the Malay States to the Secretary of States for the Colonies, 21st December, 1926.

91 CO 273/568/72189, Durbar at Government House, Singapore. Saturday, 11th October, 1930 dan FCO 141/16263, Durbar at Government House Singapore. Saturday, 3rd February, 1934.

92 Pusat Penyelidikan Getah Malaysia (BK/PPG) 1/1, Rubber Research Institute of Malaya, Annual Report 1929 dan Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Kedah (K/SUK) 914-1353, Draft Minutes of the First Meeting of the Malayan Advisory Committee, Rubber Regulation, Held in the Council Chamber, Kuala Lumpur, on Saturday, 12th May, 1934, at 9 A. M.

tokoh Melayu dalam setiap mesyuarat tersebut.⁹³ Bagi majlis mesyuarat negeri di Perak, Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan, terdapat perubahan yang berlaku sejak 1932 secara bertahap. Di Perak, majlis mesyuarat negeri diseragamkan pada 16 Februari 1932, dengan menambahkan cabang-cabang baharu seperti Jawatankuasa Tetap bagi Majlis Mesyuarat Negeri Perak, Jawatankuasa Kewangan bagi Majlis Mesyuarat Negeri Perak, Jawatankuasa Penghulu bagi Majlis Mesyuarat Negeri Perak serta Jawatankuasa Mahkamah Kadi bagi Majlis Mesyuarat Negeri Perak dan membentuk Majlis Pembesar-Pembesar serta Ulamak-Ulamak Perak (6 Mac 1932).⁹⁴ Begitu juga di Selangor yang diseragamkan pada 5 Januari 1932, konsepnya sama dengan Perak iaitu Jawatankuasa Tetap bagi Majlis Mesyuarat Negeri Selangor, Jawatankuasa Kewangan bagi Majlis Mesyuarat Negeri Selangor dan Jawatankuasa Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu bagi Majlis Mesyuarat Negeri Selangor.⁹⁵ Namun, di Negeri Sembilan adalah berbeza, diseragamkan berkuat kuasa 25 Februari 1932, British membentuk dua majlis mesyuarat negeri yang dibahagikan kepada peringkat atas (Majlis Mesyuarat Keadilan dan Undang) dan bawah (Majlis Mesyuarat Negeri Sembilan).⁹⁶ British juga membentuk Jawatankuasa Kewangan bagi Majlis Mesyuarat Negeri Sembilan. Manakala Majlis Mesyuarat Pahang yang diseragamkan berkuat kuasa 25 Februari 1932 pula tidak berlaku percambahan cabang.⁹⁷ Perbincangan dalam majlis mesyuarat negeri melibatkan kesemua hal ehwal pentadbiran, ekonomi dan sosial seperti era 1877-1895.⁹⁸ Bagi majlis-majlis mesyuarat di Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu, ia tetap kekal tetapi mempunyai penambahan ahli dan kuasa. Selain itu, British membentuk persidangan pegawai-pegawai daerah sekitar 1930-an yang bertujuan membangunkan daerah-daerah yang terdapat dalam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Seseorang tokoh Melayu yang berkhidmat sebagai pegawai daerah secara automatik dilantik sebagai anggota mesyuarat tersebut. Sultan Iskandar Shah, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku Muhammad dan Sultan Abdullah menyenangi terhadap perubahan-perubahan tersebut.

Dalam pada itu, dari segi permesyuaratan di peringkat daerah, British banyak membentuk mesyuarat-mesyuarat baharu sejak 1920. British berbuat demikian agar pentadbiran di peringkat daerah menjadi lebih bersistematik. Daerah-daerah di Perak ialah Larut serta Matang, Krian, Kuala Kangsar, Hulu Perak, Kinta, Batang Padang, Hilir Perak dan Dinding.⁹⁹ Daerah-daerah di Selangor pula ialah Kuala Lumpur, Kelang, Hulu Selangor,

93 CO 576/46, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of the Federated Malay States for 1932 by M. B. Shelley, M. C. S., Acting Chief Secretary to Government, Federated Malay States dan *Malaya Tribune*, The State Councils, 12 January 1932.

94 *Singapore Free Press and Mercantile Adviser*, Sultan of Perak's Reminder, 18 February 1932, *Singapore Free Press and Mercantile Advertiser*, Perak's Second Chamber, 7 March 1932 dan CO 717/109/51509, Report on the Development of the Perak State Council as a Result of Decentralisation Policy, 28th November, 1934.

95 *Malaya Tribune*, New Selangor State Council, 6 January 1932 dan CO 717/109/51509, Report on the Development of the Selangor State Council as a Result of the Decentralisation Policy, 26th November, 1934.

96 *Straits Times*, New State Council, 25 February 1932 dan CO 717/109/51509, Memorandum, 14th September, 1934.

97 *Straits Times*, New Pahang State Council, 3 March 1932 dan CO 717/109/51509, Development of the Pahang State Council as a Result of the Decentralisation Policy, 3rd October, 1934.

98 CO 882/12/1, Federated Malay States the High Commissioner to Secretary of State, 17th January, 1936 dan CO 882/12/Enclosure 2 in No. 1, State Legislation.

99 CO 438/5, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of Perak for the Year 1937 by Geoffrey Edmund Cator, C. M. G., M. C. S., British Resident, Perak.

Kuala Selangor, Hulu Langat dan Kuala Langat.¹⁰⁰ Sementara itu, daerah-daerah di Pahang ialah Lipis, Raub, Bentong, Temerloh, Pekan dan Kuantan.¹⁰¹ Dalam pada itu, daerah-daerah di Negeri Sembilan ialah Seremban, Kuala Pilah, Tampin, Jelebu dan Port Dickson (sebelum dinamakan Pesisir).¹⁰² British juga tidak lupa memberi peluang kepada tokoh-tokoh Melayu yang menyandang jawatan penting dalam pentadbiran seperti pegawai tadbir daerah (pegawai daerah, penolong pegawai daerah, penolong pegawai daerah kedua serta timbalan penolong pegawai daerah) dan penghulu dilantik sebagai ahli mesyuarat di setiap daerah yang terdapat dalam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Mesyuarat-mesyuarat di peringkat daerah ialah lembaga kebersihan, lembaga kesihatan, lembaga perlesenan (eksais), jawatankuasa penasihat sekatan getah daerah, lembaga perlesenan (enakmen penyeliaan getah), lembaga penghapusan nyamuk, lembaga daerah dan persidangan penghulu peringkat daerah.¹⁰³ Tokoh-tokoh Melayu yang menyandang jawatan sebagai pegawai daerah akan secara automatik memegang posisi sebagai pengerusi dalam setiap mesyuarat yang terdapat di peringkat daerah kecuali Lembaga Kebersihan Kuala Lumpur sekitar 1930-an. Raja-raja Melayu menyenangi terhadap perubahan-perubahan tersebut yang berhasrat masyarakat Melayu dapat menganggotai mesyuarat-mesyuarat yang dibentuk di peringkat daerah.

Dari segi permesyuaratan di peringkat mukim termasuk kampung, British banyak membentuk mesyuarat-mesyuarat baharu sejak 1920. British berbuat demikian agar pentadbiran di peringkat mukim termasuk kampung menjadi lebih efisien. Selain itu, British memberi peluang yang luas kepada tokoh-tokoh Melayu yang menyandang jawatan dalam pentadbiran seperti pegawai tadbir daerah dan penghulu sebagai ahli mesyuarat di setiap mukim termasuk kampung dalam Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. Mesyuarat-mesyuarat di peringkat mukim termasuk kampung ialah lembaga saliran, Lembaga Penempatan Melayu Kuala Lumpur dan persidangan penghulu peringkat mukim.¹⁰⁴ Raja-raja Melayu menyenangi terhadap perubahan-perubahan tersebut yang berhasrat masyarakat Melayu dapat menganggotai mesyuarat-mesyuarat yang dibentuk di peringkat mukim termasuk kampung.

Akibat dasar pentadbiran mengalami perubahan, jabatan-jabatan yang diperkenalkan berubah menjadi lebih baik agar dapat membangunkan entiti-entiti politik dengan licin. Dari sudut jabatan-jabatan di peringkat persekutuan, British memberi kuasa autonomi kepada Negeri-Negeri Melayu Bersekutu secara bertahap dari 1920-1942, hasil rungutan raja-raja Melayu ketika sentralisasi. Majoriti jabatan-jabatan berpusat di Singapura yang perlu memberi khidmat nasihat dengan istilah “penasihat” kepada jabatan-jabatan tersebut di peringkat negeri

100 CO 439/4, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of Selangor for the Year 1937 by S. W. Jones, M. C. S., British Resident, Selangor.

101 CO 437/4, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of Pahang for the Year 1937 by C. C. Brown, M. C. S., British Resident, Pahang.

102 CO 576/59, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of Negri Sembilan for the Year 1937 by J. V. Cowgill, M. C., Acting British Resident, Negri Sembilan.

103 CO 717/49/646, An Enactment to Provide for the Establishment of Health Boards and to Prescribe the Powers and Duties Thereof, 6th November, 1926 dan CO 576/62, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of the Federated Malay States for 1938 by H. Fraser, M. C. S., Acting Federal Secretary, Federated Malay States.

104 CO 576/62, Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of the Federated Malay States for 1938 by H. Fraser, M. C. S., Acting Federal Secretary, Federated Malay States.

di Tanah Melayu.¹⁰⁵ British di Singapura mengubah suai gelar ketua jabatan yang bergabung dengan Negeri-Negeri Selat, Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dan Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu. Gelar-gelar itu ialah Audit Negeri-Negeri Selat dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu berkuat kuasa 1 Januari 1932 bagi jabatan audit; Pengarah Perparitan dan Saliran Negeri-Negeri Selat dan Penasihat Perparitan dan Saliran Negeri-Negeri Melayu berkuat kuasa 1 Januari 1932 bagi jabatan perparitan dan saliran; Pengarah Penyelidikan Veterinar dan Penasihat Veterinar Tanah Melayu berkuat kuasa 14 Oktober 1933 bagi jabatan veterinar; Setiausaha Hal Ehwal Kebajikan Cina Tanah Melayu berkuat kuasa 22 Ogos 1934 bagi jabatan hal ehwal kebajikan Cina; Pengarah Perkhidmatan Kesihatan Negeri-Negeri Selat dan Penasihat Perkhidmatan Kesihatan Negeri-Negeri Melayu berkuat kuasa 24 Mac 1934 bagi jabatan kesihatan; Pengarah Pelajaran Negeri-Negeri Selat dan Penasihat Pelajaran Negeri-Negeri Melayu berkuat kuasa 1934 bagi jabatan pelajaran; Pengarah Elektrik Negeri-Negeri Selat dan Penasihat Elektrik Negeri-Negeri Melayu berkuat kuasa 1934 bagi jabatan elektrik; Pengarah Pertanian Negeri-Negeri Selat dan Penasihat Pertanian Negeri-Negeri Melayu berkuat kuasa 1 Januari 1935 bagi jabatan pertanian; Pengarah Perhutanan Negeri-Negeri Selat dan Penasihat Perhutanan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu berkuat kuasa 1 Januari 1935 bagi jabatan perhutanan; Pengarah Jeneral Pos dan Telegraf Tanah Melayu berkuat kuasa 1 Januari 1935 bagi jabatan pos dan telegraf; dan Pengawal Kastam Negeri-Negeri Selat dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu berkuat kuasa 1 November 1938 bagi jabatan kastam dan eksais.¹⁰⁶ Kesemua jabatan tersebut di bawah kuasa kolonial British. Skim-skim juga disediakan oleh British melalui Pejabat Perjawatan Tanah Melayu yang dibentuk pada 1934.¹⁰⁷ Sultan Iskandar Shah, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku Muhammad, Tuanku Abdullah, Sultan Abdullah, Raja Chulan, Raja Uda, Dato' Hamzah (Selangor), Dato' Abdul Hamid (Selangor) dan Dato' Abdullah berasa senang hati terhadap perkembangan jabatan-jabatan yang membolehkan masyarakat Melayu berkhidmat dalam organisasi tersebut.

Dengan berlakunya perubahan dasar dalam pentadbiran, institusi perkhidmatan awam berubah kepada lebih baik agar dapat berfungsi sebagai jentera bagi membangunkan entiti-entiti politik pada setiap masa. Dari segi perkhidmatan awam, British berusaha memantapkan institusi tersebut sejak 1920. Hasil rungutan Sultan Idris, Sultan Sulaiman Shah, Tuanku

105 CO 717/108/33440, Address of His Excellency the High Commissioner, Mr. Andrew Caldecott, C. M. G., C. B. E., M. C. S., at the Meeting of the Federal Council (22nd October, 1934).

106 CO 275/131, Report of the Auditor, Straits Settlements and Federated Malay States on the Revenue and Expenditure of the Colony of the Straits Settlements and on the Audit of the Account for 1932, CO 275/131, Annual Report on the Drainage and Irrigation Department of the Colony of the Straits Settlements for the Year 1932, CO 275/134, Annual Report of the Veterinary Department, Straits Settlements for the Year 1933, CO 275/136, Annual Report of the Secretary for Chinese Affairs, Straits Settlements, for the Year 1934, CO 275/136, Straits Settlements Annual Report of the Medical Department for 1934, CO 576/50, Federated Malay States. Annual Report of the Education Department for the Year 1934, CO 576/50, Federated Malay States. Annual Report and Accounts of the Electrical Department for the Year Ending 31st December, 1934, CO 576/53, Annual Report on the Departments of Agriculture, Malaya for the Year 1935 by H. A. Tempamy, C. B. E., D.Sc., F. I. C., F. C. S., Director of Agriculture, S. S., and Adviser on Agriculture, Malay States, CO 275/139, Report on Forest Administration in Malaya, Including Brunei, for the Year 1935, CO 275/139, Annual Report on the Posts and Telegraphs Department of the Malayan Postal Union for the Year 1935 dan CO 275/150, Annual Report of the Customs and Excise for 1938.

107 CO 273/602/33174, Agreement for the Constitution of Malayan Establishment, 13 February 1934.

Muhammad serta Sultan Ahmad sejak 1903, British bertindak memperluaskan skim-skim kepada tokoh-tokoh Melayu agar dapat berkhidmat dalam pentadbiran Negeri-Negeri Melayu Bersekutu. British menggunakan Skim Pegawai Melayu berkuat kuasa 1 Julai 1917 sebagai dasar perkembangan skim tersebut. Perubahan-perubahan skim itu ialah Skim Pegawai Melayu (Cawangan Tadbir) berkuat kuasa 1 Januari 1921; Skim Pegawai Melayu (Cawangan Tadbir) berkuat kuasa 1 Januari 1924; Skim Pegawai Melayu (Cawangan Tadbir) berkuat kuasa 1 Ogos 1929; Skim Pegawai Melayu (Pegawai Tadbir Melayu) berkuat kuasa 1 Julai 1930; Skim Pegawai Melayu (Pegawai Tadbir Melayu) berkuat kuasa 1 Januari 1938; dan Skim Pegawai Melayu (Pegawai Tadbir Melayu) berkuat kuasa 1 Januari 1941.¹⁰⁸ Selain itu, tokoh-tokoh Melayu yang melepasi Skim Pegawai Melayu dapat menyandang Skim Perkhidmatan Awam Tanah Melayu yang dibentuk secara rasmi pada 1 Januari 1921.¹⁰⁹ Seramai 29 tokoh Melayu yang memperoleh skim tersebut sepanjang 1920-1942.¹¹⁰ British juga membentuk dan menyeragamkan skim-skim untuk tokoh-tokoh yang berkhidmat dalam jabatan-jabatan profesional seperti Skim Perkhidmatan Kerani Negeri.¹¹¹ Dengan pengaplikasian skim-skim tersebut, tokoh-tokoh Melayu berpeluang berkhidmat dalam perkhidmatan awam sama ada kolar biru atau kolar putih. Kesemua skim tersebut ditadbir oleh Pejabat Perjawatan Tanah Melayu berkuat kuasa 1934. Raja-raja Melayu yang berada sepanjang tempoh tersebut berasa senang hati dengan usaha yang dijalankan oleh British secara bertahap.

Kesimpulan

Raja-raja Melayu melibatkan diri dalam mengubah pentadbiran dari era sentralisasi kepada desentralisasi sejak 1895-1942. Tidak dinafikan, British merupakan indikator perubahan tersebut, namun, sekiranya tanpa penglibatan raja-raja Melayu, pasti British kurang berupaya melaksanakan polisi tersebut dengan efisien. Raja-raja Melayu bertindak sedemikian supaya negeri-negeri tadbir masing-masing menjadi lebih maju dan memiliki sumber ekonomi yang stabil pada setiap masa. Oleh itu, bagi menentukan hala tuju pentadbiran di Tanah Melayu, raja-raja Melayu perlu mengadu, membuat rungutan dan memberikan kerjasama agar cita-cita masing-masing tercapai. Dengan sejarah desentralisasi yang berusia 100 tahun, tidak menjadi kesalahan, bagi menempatkan pandangan bahawa raja-raja Melayu sebenarnya punca utama perubahan dari sentralisasi hingga desentralisasi berlaku pada tempoh tersebut demi membangunkan negeri masing-masing yang tercinta.

108 CO 717/13/195, Scheme for Malay Officers (Administrative Branch). (With Effect from the 1st Day of January 1921), B/SUK SEL: SEC: 2330/1923/10, Scheme for Malay Officers (Administrative Branch), 1st January 1924, B/SUK SEL: SEC: G. 1488/1929/1, Scheme for Malay Officers (Administrative Branch), 1st August 1929, CO 273/584/3, Scheme for Malay Officers (Malay Administrative Service), 1st Day of July, 1930, Jabatan Perkhidmatan Awam (P/PPM) 12/117, Scheme for Malay Officers (Malay Administrative Service), 1 January 1938 dan P/PPM 12/562/86, Scheme for Malay Officers (Malay Administrative Service), 1 January 1941.

109 Ahmad Farhan Abdullah@Zakaria, "Menyelusuri Tokoh Melayu sebagai Pegawai Tadbir di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu", *Malaysia dari Segi Sejarah*, hlm. 216.

110 Ibid.

111 *Malaya Tribune*, State Clerical Services, 26 June 1933.