

Pembaharuan Sistem Perundangan Kelantan di bawah Pentadbiran Siam-British, 1902–1915

Kelantan Legislative System Reforms under the Siam-British Administration, 1902–1915

MOHAMAD ROSLAILY ROSDI

*AZMI ARIFIN

RASYIDAH ARSHAD

Pusat Pengajian Ilmu Kemanusiaan, Universiti Sains Malaysia, 11800 USM,
Pulau Pinang, Malaysia

*Corresponding author: azmiarifin@usm.my

Published online: 31 October 2022

To cite this article: Mohamad Roslaily Rosdi, Azmi Arifin and Rasyidah Arshad. 2022. Pembaharuan sistem perundangan Kelantan di bawah pentadbiran Siam-British, 1902–1915. *KEMANUSIAAN the Asian Journal of Humanities* 29(2): 71–97. <https://doi.org/10.21315/kajh2022.29.2.4>

To link to this article: <https://doi.org/10.21315/kajh2022.29.2.4>

Abstract. *This study discusses the reforms of the legislative system in Kelantan from the Siamese rule to the British administration between 1902 to 1915. Before the introduction of British law, Sharia law was practiced in Kelantan since the 1880s. However, under the Siamese-British administration which began in 1902, Western law replaced the Sharia law as the British deemed it primitive. This study aims to determine the real objectives of the change and the steps taken by the Siamese-British administrators to change the Kelantan legislative system and whether the implementation of the Western law had helped alleviate criminal problems in Kelantan. This study found that the changes implemented by the British were not to bring prosperity and justice to the natives, but rather aimed at strengthening the British grip and economic exploitation in Kelantan. To this end, the British tried to weaken the sultan's position as ruler and remove the influence of Islamic legal institutions in the Kelantan administration. They also modified legal institutions, courts and the police to cover up potential indigenous resistance to their intervention.*

Keywords and phrases: *the Siamese Malay states, Kelantan, legislative system, Sharia law*

Abstrak. Kajian ini membincangkan pembaharuan sistem perundangan di Kelantan bermula dari zaman pemerintahan Siam sehingga pentadbiran British antara tahun 1902 dan 1915. Sebelum pengenalan undang-undang British, undang-undang syariah telah diamalkan di Kelantan sejak sekitar tahun 1880-an. Namun di bawah pentadbiran Siam-

British yang bermula pada tahun 1902, undang-undang Barat telah menggantikan undang-undang syariah kerana British menganggap undang-undang tersebut primitif. Kajian ini bertujuan mengenal pasti matlamat perubahan dan langkah-langkah yang diambil oleh pentadbir Siam-British untuk mengubah sistem perundangan Kelantan dan sama ada pelaksanaan undang-undang Barat telah membantu dalam mengurangkan masalah jenayah di Kelantan atau sebaliknya. Kajian ini menyimpulkan bahawa perubahan yang dilaksanakan oleh British bukan bermatlamat untuk membawa kemakmuran dan keadilan kepada peribumi, sebaliknya untuk mengukuhkan cengkaman British dan eksploitasi mereka di Kelantan. British cuba melemahkan kedudukan sultan sebagai pemerintah dan menghapuskan pengaruh institusi perundangan Islam dalam pentadbiran Kelantan bagi mencapai matlamat tersebut. Mereka juga mengubah suai institusi undang-undang, mahkamah dan polis untuk mengekang potensi penentangan peribumi terhadap campur tangan mereka.

Kata kunci dan frasa: negeri-negeri Melayu, Siam, Kelantan, sistem perundangan, undang-undang syariah

Pengenalan

Salah satu aspek yang jarang diberi perhatian dalam pengkajian sejarah Malaysia ialah perkembangan sistem perundangan British di negeri-negeri Melayu utara sebelum mahupun pasca-Perjanjian Bangkok 1909. Pengaruh Barat terhadap perubahan dasar-dasar pentadbiran dan perundangan di negeri Kelantan yang wujud sejak campur tangan Siam-British pada awal kurun ke-20 misalnya masih jarang diteliti.

Kajian-kajian sedia ada tentang Kelantan umumnya lebih berkisar pada aspek sejarah Kelantan secara umum (Ariffin 1962; Ming 1965; Rahmat 1979; Shaharil 1995; Abdul Razak 2002), gerakan penentangan anti-British di Kelantan (Allen 1968; Ibrahim 1974; Cheah 1995, 2006; Nik Anuar 1999; Abdullah Zakaria 1999), sejarah pentadbiran kerajaan dan peranan penasihat British (Abdullah Rashid 1960; Mohd Adnan 1977; Mohd Kamaruzaman 1992), perkembangan dan kedudukan Islam di Kelantan (Roff 1974; Kessler 1978) dan sejarah pembaharuan sistem undang-undang di Malaysia yang turut menyentuh perkembangan di Kelantan secara umum (Willer 1977; Zaini 2004). Selain catatan pentadbir British sendiri yang menyentuh aspek perundangan di Kelantan (Graham 1908), terdapat juga beberapa kajian dikemukakan yang menyentuh aspek tersebut secara langsung atau tidak langsung, misalnya oleh Abdullah Alwi (1996), Hawksley (2001), Nik Haslinda (2011) dan Mohamad Ehsan (2016). Namun demikian, tumpuan kajian-kajian ini adalah khusus terhadap aspek-aspek tertentu seperti perkembangan undang-undang Islam, pentadbiran British, tanah dan jenayah. Kajian-kajian ini secara tidak langsung turut menyentuh tentang aspek perundangan zaman British,

namun tidak menjelaskan kaitan aspek tersebut dengan dasar-dasar imperialisme British di Kelantan secara khusus, terutamanya dari segi tujuan dan kesan sebenar pembaharuan undang-undang oleh British. Bahkan, tulisan Shahril (1995) yang agak komprehensif tentang sejarah Kelantan juga tidak begitu menyentuh tentang kepentingan aspek pembaharuan undang-undang di Kelantan oleh pentadbir British.

Sehingga kini, belum ada satu kajian khusus telah dihasilkan bagi membincangkan kesan-kesan perubahan yang berlaku dalam konteks campur tangan awal wakil-wakil British dalam amalan perundangan di Kelantan. Aspek baharu yang ingin ditonjolkan dalam kajian ini, iaitu langkah-langkah yang diambil oleh wakil-wakil British, terutamanya selepas tahun 1909, untuk memanipulasi pembaharuan perundangan di Kelantan bagi tujuan eksploitasi ekonomi, tidak pernah dibincangkan secara menyeluruh. Dalam konteks ini, perubahan yang berlaku dalam sistem pentadbiran undang-undang di Kelantan bermula di bawah pentadbiran W.A. Graham (wakil kerajaan Siam) sejak tahun 1902 sehingga pentadbiran William Langham-Carter pada tahun 1915 akan diteliti bagi menjelaskan keadaan yang menyebabkan campur tangan British telah menjadi punca kepada bukan sahaja merosotnya kuasa pemerintah peribumi dan tersingkirnya sistem perundangan syariah di Kelantan, malah merebaknya kadar jenayah dan bangkitnya semangat anti-British di Kelantan pada tahun 1915.

Sebelum tahun 1909 lagi, peranan British dalam mempengaruhi perubahan amalan perundangan di Kelantan telah berlaku. Pelantikan Graham sebagai penasihat kerajaan Siam sejak tahun 1902 mendorong kepada bermulanya kempen perubahan terhadap undang-undang Kelantan yang disuntik dengan elemen perundangan British. Selepas termeterainya Perjanjian Bangkok 1909, pentadbir-pentadbir British sejak era James S. Mason banyak mencampuri urusan pentadbiran negeri Kelantan secara langsung, termasuk dalam soal perundangan yang melebihi kedudukan mereka sebagai penasihat British. Tindakan British yang cuba membentuk semula corak pentadbiran negeri Kelantan mengikut kepentingan mereka dan membawa masuk elemen-elemen perundangan Barat dalam sistem perundangan yang kononnya bertujuan memperbaiki sistem perundangan sedia ada telah melemahkan dan akhirnya menghapuskan undang-undang syariah di Kelantan. Secara tidak langsung, langkah itu turut melemahkan pengaruh institusi kesultanan Melayu Kelantan sebagai sumber kuasa politik dan kedaulatan perundangan itu sendiri.



Peta 1. Peta negeri Kelantan 1907

Sumber: Graham (1908)

Kajian ini menjelaskan rentetan daripada campur tangan Siam, pemeteraian Perjanjian Bangkok 1909 dan perpindahan kawalan ke atas Kelantan dari Siam kepada British telah mempengaruhi perubahan besar corak pentadbiran dan perundangan di Kelantan, sehingga mencetuskan reaksi keras peribumi. Walaupun proses campur tangan Siam-British dan pelaksanaan pembaharuan undang-undang, mahkamah, polis, pentadbiran tanah serta sistem cukai di Kelantan sejak era Graham didakwa bertujuan untuk mewujudkan kemakmuran dan “kerajaan yang baik” kepada penduduk peribumi (Graham 1908, 1–2; Hawksley 2001, 159), namun motif sebenar Siam-British sebagai kuasa imperialis tidak boleh diketepikan. Kajian ini merumuskan bahawa secara umumnya, terdapat dua motif utama yang mahu dicapai oleh British dalam proses campur tangan mereka di

Kelantan. Motif pertama ialah British berhasrat melemahkan kedudukan kuasa sultan sebagai pemerintah dan sumber perundangan di Kelantan dan motif kedua pula ialah British mahu menyingkirkan pengaruh institusi perundangan Islam dan adat resam tempatan dalam pentadbiran politik demi memastikan tujuan eksploitasi mereka dapat dipenuhi. Perkara ini bukanlah bersabit dengan isu ketidakadilan undang-undang syariah semata-mata kerana British menjadikan isu tersebut hanyalah sebagai alasan untuk campur tangan. Sebaliknya, sebab sebenar lebih bersabit dengan usaha British untuk menutup sebarang ruang yang boleh mengganggu langkah-langkah eksploitasi mereka dan menyekat penentangan peribumi terhadap kekuasaan mereka.

Campur Tangan Asing di Kelantan sehingga Termeterainya Perjanjian Bangkok 1909

Sejarah campur tangan secara langsung Siam di Kelantan telah bermula dengan jelas mulai tahun 1894 ketika pihak Siam di bawah pimpinan Luang Visudth dan Luang Svasti telah dihantar dalam ekspedisi menangani pejuang-pejuang Melayu Pahang yang bangkit menentang British dan melarikan diri ke Terengganu dan Kelantan (Davies 1902, 3–5). Meskipun konflik mahupun hubungan yang terjalin antara Kelantan dengan Siam misalnya sudah bermula sejak awal, namun mulai tahun 1899, barulah Siam mula menuntut bahawa Kelantan adalah negeri naungannya dan sejak tahun 1902, barulah Siam mula terlibat secara rasmi dalam urusan pentadbiran negeri Kelantan dengan termeterainya Perjanjian Siam-Kelantan (Davies 1902).

Sebelum tempoh itu, misalnya sejak Perjanjian Bowring 1826, Kelantan kekal diiktiraf sebagai sebuah negeri bebas dalam menjalankan pentadbirannya sendiri. Kedudukan politik Kelantan tidak dikuasai mana-mana pihak manakala dominasi Siam itu sendiri tidak diterima oleh pemerintah Kelantan (Davies 1902). Namun dari perspektif Bangkok, Kelantan dianggap sebuah negeri naungan yang berada di bawah kekuasaan mereka. Langkah rasmi yang menunjukkan keazaman Siam untuk meletakkan Kelantan, walaupun tanpa sebuah penguasaan jelas, berada buat pertama kali dalam kawalannya disimbolkan melalui Perjanjian Siam-Kelantan 1902 dan kehadiran Graham sebagai penasihat Siam serta pembantunya, H.W. Thomson di Kelantan pada 24 Julai 1903 (Shahril 1995, 61; CO 273/296 1903, 123). Kedua-dua individu ini berbangsa British dan meskipun bertugas sebagai penasihat Siam di Kelantan, namun sikap dan tindakan mereka tetap dipengaruhi oleh kepentingan British dan dasar-dasar Pejabat Tanah Jajahan British di London. Corak pentadbiran mereka juga tidak jauh bezanya dengan amalan yang dipraktikkan di Negeri-negeri Selat dan Negeri-negeri Melayu Bersekutu (NNMB). Sebagai wakil British yang pertama dan bertanggungjawab terhadap

pentadbiran Kelantan sebelum tahun 1909, kecenderungan pentadbir British itu kuat terhadap proses eksploitasi sumber-sumber kekayaan di Kelantan. Namun begitu, hal ini sering dipandang ringan oleh ahli sejarah, sekiranya melihat betapa Kelantan diabaikan secara konsisten dalam kajian-kajian yang menumpukan aspek kemaraan imperialisme British.

Graham (1908, 1–2) sendiri menjelaskan pelantikan beliau sebagai wakil Siam di Kelantan adalah bagi memenuhi matlamat membawa kemajuan dan kemakmuran kepada penduduk peribumi. Seperti lazimnya, isu kekacauan politik, kemerosotan sosial, sistem perundangan yang “primitif” dan kelemahan pemerintah peribumi, serta keunggulan corak pentadbiran British, digunakan sebagai alasan bagi menjustifikasi campur tangan mereka di negeri tersebut. Melalui justifikasi itu, Graham mula menggasak pentadbiran Kelantan agar diserasikan dengan kehendak dan kepentingan-kepentingan Siam-British sejak tahun 1904. Graham telah melaksanakan beberapa perubahan penting yang mengukuhkan lagi cengkaman Siam di Kelantan dan antara perubahan berkenaan adalah dengan memperkenalkan undang-undang baharu, mahkamah, polis, pungutan cukai dan menyusun semula kebanyakan cabang pentadbiran Kelantan (Graham 1908, 109). Perubahan yang dilakukan ini membolehkan elemen-elemen utama yang bersifat anti orang asing dapat dikawal dan memudahkan lagi cengkaman Siam-British di Kelantan.



Gambar 1. Bangunan mahkamah di Kota Bharu di bawah pentadbiran Graham
Sumber: Graham (1908, 110)

Peranan Graham berakhir setelah termeterainya Perjanjian Bangkok pada 10 Mac 1909. Banyak faktor yang membawa kepada termeterainya perjanjian ini. Antara faktor tersebut ialah kebimbangan British terhadap campur tangan kuasa Eropah lain khususnya Jerman dan Perancis dan isu diplomatik British-Siam yang dicetuskan oleh kemunculan Syarikat Pembangunan Duff (*Duff Development Company*). Syarikat Pembangunan Duff merupakan sebuah syarikat asing yang diketuai oleh Robert W. Duff, bekas pegawai polis British, yang diberikan konsesi besar di Kelantan dalam kegiatan pertanian dan perlombongan oleh Sultan Kelantan tanpa restu Siam (LeVos 1997). Langkah pemerintah Kelantan tersebut yang bertujuan mengimbangi ancaman Siam (Kobkua 1985, 102–104) menimbulkan tentangan Siam. Namun demikian, Duff menganggap campur tangan Siam terhadap kegiatan syarikatnya sebagai satu gangguan asing dan cuba menegaskan kedudukan Kelantan sebagai sebuah negeri bebas. Duff berusaha menekan British agar menyekat campur tangan Siam di Kelantan dengan mengugut untuk menjemput kuasa Eropah lain sekiranya British tidak bertindak (LeVos 1997). Keadaan ini boleh menimbulkan ketegangan bukan sahaja antara Duff dengan Siam tetapi juga British-Siam sehingga menyebabkan British mula mengambil langkah serius untuk campur tangan.

Penyerahan kawalan kepada British oleh Siam pada tahun 1909 dilakukan tanpa restu pemerintah Kelantan sendiri. Bahkan, semua pemerintah negeri Melayu termasuk Kedah, Terengganu dan Patani juga tidak dimaklumkan tentang keputusan British-Siam tersebut. Tidak hairanlah jika mereka menentang keras Perjanjian Bangkok 1909 itu yang dianggap sebagai tidak sah. Raja Long Senik (Sultan Muhammad IV, 1899–1920) yang memerintah Kelantan misalnya hanya tahu tentang perkara berkenaan setelah John Anderson, Gabenor Negeri-negeri Selat, mengutuskan sepucuk surat kepada baginda menyatakan:

His Majesty the King of Siam has agreed to transfer to His Majesty the King of England all rights over Kelantan, and the King of England will pay to the King of Siam the amount of debt due by my friend the Sultan of Kelantan and the King of England will in future appoint an adviser to assist my friend instead of the adviser appointed by the King of Siam, and the King of Siam will no longer have anything to do with the affairs of my friend's state, and my friend will have to look only to the King of England. (CO 273/354 1909, 159)

Raja Long Senik telah menolak sekeras-kerasnya perjanjian tersebut kerana keputusan tersebut menjejaskan kedaulatan Kelantan. Walaupun Kelantan menghantar bunga emas kepada Siam setiap tiga tahun sekali, namun negeri tersebut bukanlah di bawah naungan Siam dan tindakan Siam menyerahkan kuasa kepada British dianggap keterlaluan. Situasi ini berbeza dengan hubungan yang

terjalin kemudiannya dengan British pada tahun 1910 yang menjadikan Kelantan sebagai sebuah negeri naungan (*protectorate*). Perjanjian baharu itu ditandatangani antara Raja Long Senik dengan kerajaan Siam yang dipindahkan melalui surat ikatan pemindahan (*Deed of Transfer*) pada 15 Julai 1909 seperti yang terkandung dalam Perjanjian Anglo-Siam, 10 Mac 1909 (CO 273/363 1910, 288). Perjanjian tersebut memberi kuasa kepada kerajaan British melantik seorang penasihat bagi Sultan Kelantan dalam semua perkara yang berkaitan dengan soal pentadbiran.

British melantik Mason sebagai penasihat pertama di Kelantan bagi menggantikan Graham (CO 273/355 1909, 282–285). Melalui perjanjian ini, kerajaan Siam telah bersetuju menyerahkan semua hak perlindungan, pentadbiran dan penguasaan ke atas negeri Kelantan, Terengganu, Kedah, Perlis dan pulau-pulau berhampiran kepada kerajaan British (CO 273/353 1909, 347). Namun demikian, nasib Patani langsung tidak disebut dalam persetujuan tersebut dan terus dikekalkan sebagai hak Siam.

Amalan Undang-Undang di Kelantan sebelum Tahun 1902

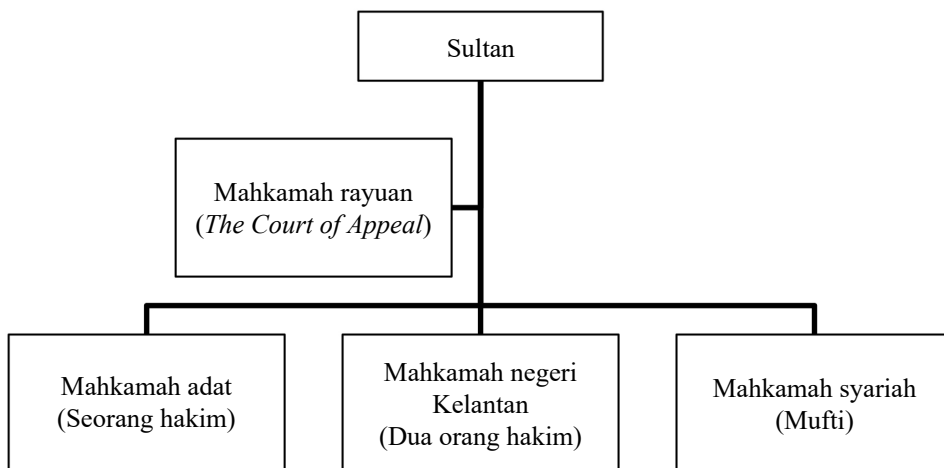
Sebelum bermulanya pentadbiran British, Kelantan ditadbir di bawah sistem perundangan syariah. Kemampuan perundangan tersebut cukup terbukti memandangkan wujudnya keadaan sosial yang terkawal di Kelantan sebelum pertapakan British. Tambahan pula, pelaksanaan perundangan Islam yang bermula dari era Raja Long Yunus (1763–1798) membuktikan Kelantan merupakan sebuah negeri yang mementingkan keamanan di sebalik wujudnya dakwaan bahawa negeri-negeri Melayu umumnya tidak mempunyai undang-undang (*lawlessness*). Isu jenayah tidak pernah dipandang remeh dan dipinggirkan oleh pemerintah Kelantan dalam apa-apa keadaan. Bahkan, pemerintah merujuk sumber undang-undang yang sedia ada seperti Hukum Kanun Adat Negeri dan Tahafus Kelantan bagi menyelesaikan setiap permasalahan berkaitan jenayah (Jelani 2008, 157).

Undang-undang yang diperkenalkan sejak tahun 1754 itu terdiri daripada 19 fasal. Fasal-fasal tersebut dapat dikategorikan dalam empat kategori undang-undang iaitu undang-undang perihal raja-raja, undang-undang jenayah, undang-undang tanah dan tanaman serta undang-undang am (Mohamad Ehsan 2016, 3). Daripada undang-undang itu, cakupan menyeluruh yang menyentuh hampir semua aspek hukuman terhadap jenayah yang berlaku di Kelantan dapat dilihat. Hal ini membuktikan bahawa institusi kesultanan Kelantan sangat menitikberatkan soal keselamatan dan keadilan. Sewaktu era pemerintahan Sultan Muhammad II (1837–1886), baginda telah menggunakan sistem perundangan Islam sepenuhnya kerana melihat berlakunya peningkatan kadar jenayah mencuri dan merompak di Kelantan sekitar tahun 1881. Namun begitu, pelaksanaan undang-undang syariah

tidak begitu disukai oleh British yang melihat undang-undang tersebut sebagai kejam (disebut sebagai “tirani”) dan tidak setaraf dengan undang-undang Barat yang dianggap lebih unggul. Graham juga menganggap pemerintahan Sultan Muhammad II di bawah perundangan syariah sebagai bersifat tirani. Meskipun begitu, Graham tetap mengakui bahawa pelaksanaan undang-undang syariah yang keras pada zaman itu telah mampu mengekalkan keamanan di Kelantan:

In his old age, he grew very short-tempered and ruled his people with some harshness, inflicting capital punishment with frequency, and practicing mutilation as a penalty for theft. His tyranny, however, secured peace to the State. (Graham 1908, 47–48)

Pada zaman pemerintahan Sultan Mansur (1891–1900) pula, baginda telah menubuhkan sebuah mahkamah khas iaitu mahkamah adat (*criminal subordinate court*) yang membicarakan kes-kes jenayah secara khusus (Muhammad Husain 1970, 91). Baginda juga dikatakan telah cuba memperkenalkan sistem perundangan Islam dalam pentadbiran kehakiman negeri Kelantan walaupun tidak berjaya (Nik Haslinda 2011, 31). Corak perundangan yang wujud di Kelantan menjelaskan wujudnya pelbagai bentuk institusi mahkamah dan perundangan berbeza melibatkan pesalah yang terdiri daripada pelbagai kaum dan agama, justeru menunjukkan kedinamikan perundangan Kelantan pada ketika itu. Perkara-perkara yang berkaitan undang-undang Islam dan orang Islam akan dibicarakan di mahkamah syariah dan adat manakala kesalahan lain daripada itu akan dibicarakan di mahkamah negeri. Hal ini dapat dijelaskan berdasarkan rajah berikut.



Rajah 1. Struktur mahkamah sewaktu zaman Sultan Mansur

Sumber: Nik Haslinda (2011, 22)

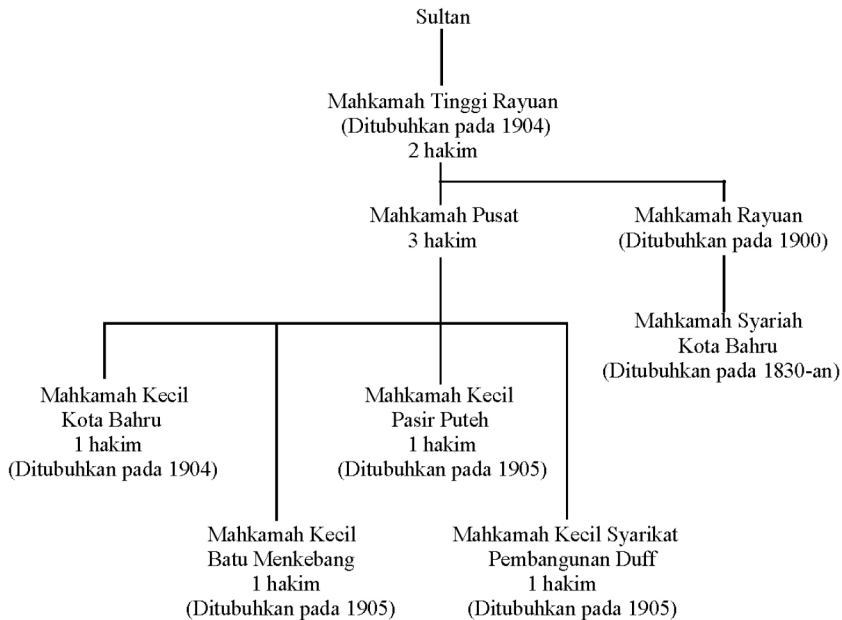
Rajah tersebut menunjukkan sistem mahkamah Kelantan sebelum campur tangan British terbahagi kepada tiga jenis iaitu mahkamah adat, mahkamah negeri dan mahkamah syariah yang umumnya berada pada kedudukan yang hampir setaraf, manakala mahkamah rayuan dan sultan berada pada kemuncak hierarki perundangan pada masa itu. Sultan telah meletakkan kedudukan hakim sebagai jawatan ketiga terpenting dalam pentadbiran negeri selepas Dato' Menteri dan Dato' Seri Paduka Raja (Nik Haslinda 2011, 32). Mahkamah Negeri Kelantan merupakan mahkamah yang tertinggi pada ketika itu. Mahkamah Adat yang didirikan pada tahun 1896 pula hanya berfungsi untuk mengendalikan kes-kes jenayah. Hakim mahkamah adat pada ketika itu ialah Ungku Biru bin Sultan Ahmad (Muhammad Husain 1970, 91).

Pembaharuan Sistem Perundangan di Kelantan Sejak Tahun 1902

Walaupun institusi mahkamah dan perundangan Islam pada ketika itu sudah begitu tersusun dan dapat menyelesaikan banyak masalah jenayah, namun pentadbir British beranggapan sistem perundangan sekular Barat jauh lebih efisien dan berperikemanusiaan. Malah, kejadian jenayah yang berlaku di Kelantan sering dikaitkan secara langsung oleh Graham dengan kelemahan undang-undang syariah walaupun banyak kes jenayah timbul disebabkan manipulasi berleluasa pegawai-pegawai Siam sendiri (*Report on the State of Kelantan for the Period, August 1903–August 1904*; Davies 1902). Namun sejak kehadiran Graham, beliau mula mencampuri urusan perundangan Kelantan pada ketika pemerintah peribumi tidak mempunyai pilihan untuk menolak. Graham mendakwa terdapat keperluan untuk melakukan penstrukturan semula sistem kehakiman di Kelantan atas alasan mengurangkan kadar jenayah dan pada masa yang sama untuk memastikan tiada ruang yang boleh membawa kepada penentangan rakyat terhadap campur tangan asing. Beliau mendakwa bahawa sistem undang-undang sebelum itu tidak efisien kerana gagal menangani masalah jenayah secara menyeluruh di Kelantan, termasuk dari segi pelaksanaan undang-undang yang lebih adil. Walaupun demikian, menurut sesetengah ahli sejarah, matlamat utama Graham sebagai pegawai British yang masih kuat terikat dengan kepentingan British adalah untuk memastikan pembaharuan perundangan dilaksanakan bukan sahaja melicinkan pentadbiran semasa Kelantan masih di bawah Siam, tetapi juga sebagai persediaan awal yang dapat melancarkan lagi pengenalan pentadbiran British di Kelantan kelak (Shahril 1995, 63).

Pada peringkat awal pentadbirannya, Graham telah memperkenalkan beberapa perubahan terhadap sistem kehakiman di Kelantan seperti mewujudkan enakmen keseksaan, awam dan hasil untuk memudahkan pembahagian dan pengurusan kes-kes yang dikemukakan di mahkamah (Mohamed Nik 1974, 43). Sewaktu menjadi penasihat Siam di Kelantan, Graham berhadapan dengan masalah jenayah khususnya melibatkan kegiatan mencuri lembu yang berlaku di kawasan luar bandar (Mohamad Ehsan 2016, 9). Pada masa itu, pelaksanaan undang-undang syariah lebih tertumpu di kawasan bandar dan berhampiran dengan pusat pemerintahan sehingga dilihat mengabaikan kawasan luar bandar. Graham dalam laporannya menyebut “How to deal effectively with cattle theft is still the most difficult problem in connection with rural administration” (*Report of the State of Kelantan* 1905, 18). Wujud kesukaran dalam menangani masalah mencuri lembu di kawasan luar bandar kerana menurut beliau, wujud kelemahan pentadbiran perundangan. Justeru, Graham telah menambahkan lagi jumlah balai dan bilangan anggota polis bagi meningkatkan keberkesanan dalam mengatasi masalah tersebut (Mohamad Ehsan 2016, 10). Kesan daripada perubahan yang diperkenalkan oleh Graham tidak begitu ketara kerana walaupun kadar kegiatan jenayah mencuri lembu telah dapat dikurangkan kepada 17 kes dengan 26 orang penjenayah berjaya ditangkap oleh pihak polis pada tahun 1904 sehingga 1905 (Mohamad Ehsan 2016, 18), namun pada tahun 1908, kadar jenayah mencuri lembu direkodkan meningkat kepada 98 kes (*Report of the State of Kelantan* 1909, 27).

Pada tahun 1904, Graham memperkenalkan pembaharuan terhadap sistem kehakiman Kelantan. Beliau telah menubuhkan sebuah mahkamah tinggi rayuan yang diketuai oleh sultan dan Tunku Seri Pekerma Raja, mahkamah pusat yang diketuai oleh Datuk Sri Paduka dan Imam Abdullah, dan mahkamah kecil di Kota Bharu (Mohamad Ehsan 2016, 38). Selain itu, mahkamah kecil turut dibina di Batu Mengkebang (Mohamad Ehsan 2016, 38) dan Pasir Puteh, serta sebuah lagi mahkamah kecil khas ditubuhkan khusus untuk menyelesaikan isu perundangan dalam Syarikat Pembangunan Duff pada tahun 1905 (Nik Haslinda 2011, 57). Perubahan yang dilakukan oleh Graham (berdasarkan Rajah 2) ternyata meletakkan kedudukan Mahkamah Syariah pada kedudukan yang lebih rendah dan terpisah daripada cakupan kuasa mahkamah lain berbanding dengan kedudukan dalam sistem perundangan sebelum itu walaupun sultan masih dikekalkan pada kedudukannya sebagai rujukan tertinggi.



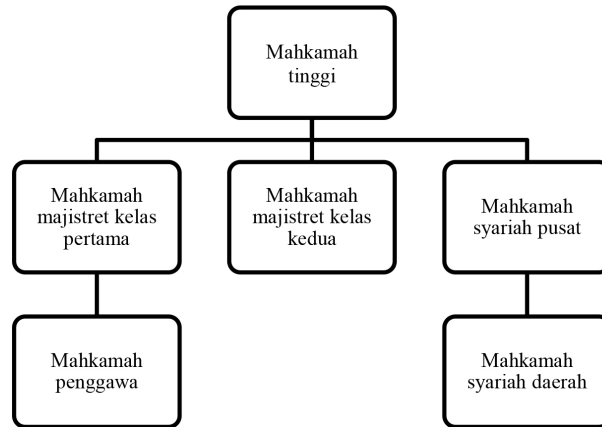
Rajah 2. Struktur mahkamah semasa pentadbiran W.A. Graham (1903–1908)

Sumber: Data diambil dan diubah suai daripada Abdullah Alwi (1996, 14)

Semasa Perjanjian Bangkok 1909 dimeterai dan setibanya Mason di Kelantan, pelaksanaan sistem perundangan Barat boleh dikatakan sudah bersifat *fait accompli*. Oleh itu, Mason lebih memfokuskan kepada usaha memperkukuh sistem kehakiman sedia ada dan pada masa yang sama, menguatkan kedudukan British di Kelantan. Berpandukan Fasal IV Perjanjian Bangkok yang memberi kuasa kepada British untuk campur tangan dalam urusan pentadbiran negeri sekiranya kerajaan Kelantan gagal mewujudkan keamanan, Mason mengambil langkah awal membuat perubahan pentadbiran terhadap mahkamah-mahkamah yang dianggapnya kurang efektif berbanding mahkamah NNMB. Dalam konteks inilah mahkamah tempatan seperti mahkamah syariah, mahkamah negeri dan mahkamah adat yang menjadi asas kepada perundangan Islam dan adat istiadat Melayu menjadi mangsa kepada langkah perubahan oleh Mason.

Selaras dengan usaha mengeksploitasi kepentingan ekonomi Kelantan, Mason telah memindahkan semua kuasa pengadilan kes-kes yang melibatkan tanah daripada mahkamah kepada pejabat tanah (Annual Report of Kelantan for the Year 1910, 7). Segala permasalahan tanah yang bernilai tidak melebihi \$500 dipindahkan sepenuhnya kepada pegawai tanah untuk diselesaikan (Nik Haslinda 2011, 86). Mason juga menyusun semula kes-kes yang dibicarakan di mahkamah.

Melalui penubuhan mahkamah-mahkamah baharu dan penyusunan semula pentadbiran perundangan Kelantan, semua kes di Kota Bharu telah diambil alih oleh mahkamah tinggi yang dihakimi oleh hakim-hakim berbangsa Eropah dan begitu juga dengan kes-kes rayuan (*Annual Report of Kelantan for the Year 1909*, 7). Mahkamah syariah pula kehilangan fungsinya yang asal dan hanya diberi hak untuk menguruskan kes-kes kecil yang berkaitan dengan isu-isu agama Islam semata-mata.



Rajah 3. Struktur mahkamah semasa pentadbiran J.S. Mason (1909–1911)

Sumber: *Annual Report of Kelantan for the Year 1934* (halaman 32)

Rajah 3 menjelaskan corak dan fungsi mahkamah yang disusun di bawah pentadbiran Mason. Dalam struktur baharu tersebut, mahkamah tinggi diberi kuasa lebih luas bagi membicarakan kes-kes kesalahan sivil dan jenayah. Mahkamah ini juga berfungsi sebagai mahkamah rayuan bagi kes-kes yang dibicarakan di mahkamah majistret serta mempunyai kuasa untuk memutuskan kes-kes melibatkan mahkamah syariah. Hakim bagi mahkamah tinggi terdiri daripada sultan dan dibantu oleh penasihat British. Mahkamah syariah pusat dan daerah pula berfungsi untuk membicarakan hal-hal berkenaan dengan agama Islam dan adat Melayu sahaja manakala mahkamah penggawa pula membicarakan hal-hal sivil dan jenayah kecil. Kes-kes rayuan daripada mahkamah penggawa dibicarakan di mahkamah majistret kelas pertama (*Annual Report of Kelantan for the Year 1934*, 32). Mahkamah majistret kelas pertama dan kedua juga berfungsi untuk membicarakan hal-hal kesalahan kecil (*Annual Report of Kelantan for the Year 1930*, 18). Dengan pengasingan kuasa atau kes seperti ini, mahkamah syariah telah dipinggirkan sepenuhnya daripada urusan yang melibatkan kes-kes sivil dan jenayah yang ditakrifkan sebagai tidak berkaitan dengan isu-isu agama dan adat.

Sebanyak 18 enakmen baharu berkaitan perundangan diperkenalkan di bawah pembaharuan British, dan diluluskan dalam persidangan Majlis Mesyuarat Negeri Kelantan yang ke-12 pada tahun 1910. Pada tahun 1911 pula, sebanyak empat enakmen dikeluarkan (Mohamad Ehsan 2016, 55) manakala semasa Kelantan di bawah pentadbiran J.E. Bishop, sebanyak empat lagi enakmen dikeluarkan pada tahun 1912 (Annual Report of Kelantan for the Year 1912, 1) dan tujuh lagi enakmen dikeluarkan pada tahun berikutnya (Annual Report of Kelantan for the Year 1913, 1). Jumlah enakmen yang banyak ini memperihalkan usaha bersungguh pihak British bagi mengukuhkan kedudukan dan peranan sistem perundangan Barat yang mereka perkenalkan di Kelantan.

Motif di Sebalik Pengenalan Undang-Undang British di Kelantan

Secara umumnya, terdapat dua motif utama yang mahu dicapai oleh British dalam proses campur tangan mereka di Kelantan. Pertama, British berhasrat mengawal kuasa sultan sebagai pemerintah tertinggi dan sumber perundangan di Kelantan. Kedua, British mahu menyingkirkan pengaruh institusi perundangan Islam dan adat resam tempatan dalam pentadbiran demi memastikan tujuan eksploitasi ekonominya dapat dipenuhi. Tujuan utama langkah-langkah pembaharuan British khususnya dalam aspek yang berkaitan dengan pentadbiran undang-undang, mahkamah dan polis adalah bagi menutup sebarang ruang kepada penolakan peribumi terhadap dasar-dasar yang dilaksanakan.

Dalam konteks pertama, British memanipulasi sepenuhnya perjanjian yang dimeterai dengan Kelantan untuk mengukuhkan cengkaman mereka, sebagai contoh, melalui penyalahgunaan Klausa II Perjanjian Anglo-Kelantan 1910. Klausa itu menyebut secara jelas bahawa pihak British diberi hak sebagai penasihat dalam urusan pentadbiran Kelantan tetapi tidaklah berhak untuk campur tangan dalam urusan yang melibatkan agama Islam dan adat resam masyarakat peribumi. Justeru, campur tangan British terhadap kedudukan institusi agama dan perundangan peribumi boleh dilihat sebagai satu usaha British untuk mengawal segala sumber kuasa pemerintahan yang wujud di Kelantan sehingga ke akar umbi, termasuklah menghadkan kedudukan sultan sebagai ketua agama.

Dalam proses membina justifikasi yang dapat mengukuhkan campur tangan British, pentadbir British itu cuba membesarkan kelemahan sistem politik dan perundangan peribumi, khususnya amalan yang berkaitan dengan agama dan adat resamnya kerana perkara ini melibatkan kedudukan sultan sendiri. Dalam laporan pertama beliau tentang sistem perundangan di Kelantan, Mason menjelaskan pentadbiran mahkamah syariah “adalah tidak begitu memuaskan” berbanding dengan mahkamah-mahkamah lain, bahawa “it will probably be necessary to take

away the jurisdiction the court at present holds in cases of inheritance of land” dan bahawa urusan perundangan Islam itu hanya wajar dilaksanakan dalam lingkungan jawatan mufti dan kadi sahaja, yang perlu menerima nasihat daripada mahkamah biasa (Abdullah Alwi 1996, 30; Nik Haslinda 2011, 86). Enakmen No. 17, dikenali sebagai The Succession to Small Estates Enactment 1910, menetapkan batasan yang sangat jelas tentang kedudukan mahkamah syariah dalam memutuskan kes tentang soal tanah, yang kini umumnya diletakkan di bawah tanggungjawab pejabat tanah yang dikawal British. Menurut Abdullah Alwi (1996, 31), “The Enactment No. 17 of 1910 appeared as a first attempt to restrict the already limited jurisdiction of the syariah court”. Beberapa langkah yang diambil oleh Mason dan penasihat British lain kemudiannya telah melemahkan sepenuhnya bidang kuasa mahkamah syariah berbanding mahkamah sekular sehingga kredibiliti mahkamah syariah hilang sepenuhnya dan keadaan ini dilambangkan melalui keputusan Sultan Kelantan yang akhirnya menulis surat rasmi kepada penasihat British, W. Langham-Carter pada November 1913, untuk memansuhkan sepenuhnya mahkamah syariah. Sejak tahun 1915 ketika R.J. Farrer mengambil alih jawatan sebagai penasihat British yang baharu, laporan tentang pelaksanaan perundangan di mahkamah syariah tidak lagi muncul kecuali dalam isu yang berkaitan dengan zakat dan tabung keagamaan (Abdullah Alwi 1996, 35).

Mason juga menumpukan usaha mengubahsuai kuasa pelbagai jabatan di negeri Kelantan supaya selaras dengan langkah-langkah eksploitasi ekonomi yang dilaksanakan oleh British di NNMB. Dalam usaha mengukuhkan cengkamannya, kuasa pembesar-pembesar Melayu Kelantan dalam majlis kerajaan negeri telah dikurangkan seiring dengan kawalan yang luas terhadap istana. Kuasa yang tinggal pada sultan dan pembesar hanyalah setakat menerima keputusan yang dibuat oleh British. Malah, dalam kebanyakan perkara, pandangan para pembesar negeri Kelantan telah diketepikan begitu sahaja (Nik Haslinda 2011, 88). Mason juga bertindak melantik pembantu penasihat beliau dan pegawai Eropah bagi mengisi jawatan-jawatan utama di mahkamah tinggi dan mahkamah rayuan. Mason juga telah menyusun semula kes-kes perbicaraan di mahkamah bagi memastikan pemisahan sistem perundangan sekular dengan Islam, dengan semua kes tidak berkaitan dengan aspek agama hanya dibicarakan dalam mahkamah sekular, termasuk kes-kes yang melibatkan orang bukan Islam (Abdullah Alwi 1996, 34). Hal ini dicapai antaranya melalui pengenalan Ecclesiastical Court Procedure Enactment 1909 (24 Mei 1909, No. 5 of 1327 A.H.) yang menjelaskan batasan kuasa mahkamah syariah, yang kini hanya mengadili kes-kes yang melibatkan sepenuhnya soal agama seperti khalwat, kahwin, cerai dan rujuk. Hingga tahun 1910, wujud pemisahan yang jelas antara kedudukan dan bidang kuasa mahkamah sekular dengan mahkamah syariah di Kelantan.

Tujuan kedua daripada perubahan dilakukan British adalah untuk mengurangkan kuasa sistem perundangan Islam di Kelantan atas tujuan yang umumnya berkait rapat dengan perancangan eksploitasi ekonomi mereka di Kelantan. Tujuan yang sama juga menggerakkan usaha British untuk meletakkan kuasa sepenuhnya terhadap tanah di bawah pejabat tanah yang dikawal oleh British. Malah, pengukuhan institusi undang-undang, mahkamah dan polis mewujudkan satu mekanisme penjajahan yang lengkap. Dengan itu, British berupaya memperkenalkan sistem cukai baharu berasaskan tanah yang membolehkan masyarakat peribumi yang memiliki tanah walaupun tidak melakukan sebarang aktiviti ekonomi terhadap tanah milik mereka dipaksa membayar cukai kepada kerajaan atau menghadapi kuasa polis dan undang-undang jika menentang. Hal ini menjelaskan bahawa pembaharuan British datang serentak dengan matlamat pengeksploitasian ekonomi di negeri tersebut. Undang-undang dan mahkamah menjadi alat yang digunakan untuk mengukuhkan eksploitasi British, sedangkan undang-undang syariah tidak akan memihak kepada British dalam konteks ini.

Kesan-Kesan Pengenalan Undang-Undang British di Kelantan

Pembaharuan sistem perundangan yang dilaksanakan oleh pentadbir British sejak era Graham menjelaskan penolakan British terhadap kepentingan institusi perundangan Islam. Sewaktu British memperkenalkan perubahan tersebut, adalah amat jelas bahawa fungsi dan peranan sistem perundangan Islam yang telah diamalkan dan sehati dengan peribumi telah disingkirkan. Hal ini mencetuskan konflik yang menimbulkan penentangan masyarakat peribumi yang umumnya kuat terikat dengan agama.

Dari segi sejarah perundangan Kelantan, kedudukan perundangan Islam dianggap begitu tinggi dan dihormati oleh seluruh lapisan masyarakat Kelantan, yang menyaksikan sistem perundangan Islam telah diamalkan secara meluas sejak zaman Sultan Muhammad I (1800–1837) lagi. Sejak itu, golongan agama telah diangkat sebagai kelompok terpenting dalam pentadbiran kerajaan negeri dan berfungsi sebagai penasihat sultan (Mohd Zahirwan dan Norhayati 2018, 144). Hal ini menjelaskan betapa kedudukan institusi perundangan Islam amat tinggi dan menjadi asas kepada sistem pemerintahan Kelantan. Keadaan ini juga diterima meluas dan amat sehati dengan rakyat bawahan yang kental dengan ajaran agama.

Namun sejak bermulanya era pentadbiran Graham, campur tangan secara menyeluruh terhadap hal ehwal agama dan adat resam Melayu Kelantan telah berlaku sehingga menimbulkan kebencian pemerintah dan rakyat Kelantan terhadap Siam mahupun British. Di bawah pentadbiran Graham, skop kuasa perundangan Islam mula dibataskan hanya kepada hal ehwal kekeluargaan dan keagamaan serta

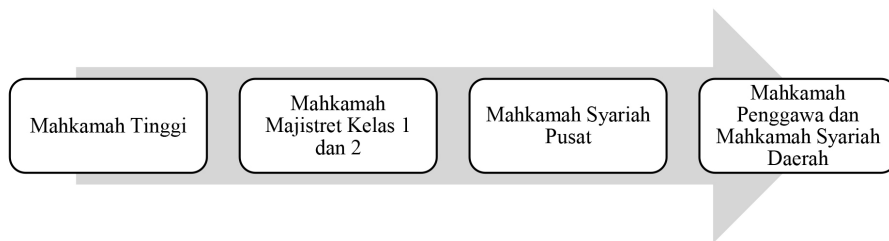
menyempitkan bidang kuasa mahkamah syariah sebagai pentadbir keadilan di Kelantan pada masa itu. Graham sendiri secara terbuka membantah hukum syariah yang membenarkan pelaksanaan hudud mahupun keputusan yang membebaskan seseorang pembunuh sekiranya tertuduh setuju membayar sejumlah wang yang dipersetujui oleh keluarga mangsa (Hawksley 2001, 124). Beliau menganggap tindakan tersebut bertentangan dengan prinsip keadilan yang diamalkan dalam sistem perundangan Barat yang dianggapnya unggul. Graham menyuarakan ketidakpuasan hatinya terhadap undang-undang syariah dengan menyatakan secara terbuka:

Now “Malay Custom”, as interpreted in Kelantan, provides, among other things, that the crime of murder may be punished by a fine which may amount to anything from \$10 to \$1,000; that theft is punishable with mutilation, though this has within recent years been replaced by the imposition of a small fine; that the evidence of women is inadmissible in murder trials, and that an accused person can at any time go free on solemnly swearing his innocence. Hence it is difficult to see how the promotion of good government and contentment was to be secured as long as “Malay Custom” was in no way interfered with. (Annual Report of Kelantan for the Year 1904–1905, 37)

Graham merasakan elemen adat dan agama adalah tidak sesuai diberikan peranan dalam sistem perundangan di Kelantan. Prinsip perundangan Islam yang diamalkan oleh pemerintah Kelantan itu amat tidak disukai oleh Graham yang melihatnya sebagai sistem yang primitif sehingga mendorongnya melaksanakan penstrukturan semula sistem kehakiman dalam skala yang besar dan boleh dikatakan agak tergesa-gesa sekiranya diukur berdasarkan tempoh pelaksanaan sistem tersebut sepanjang beliau memegang jawatan sebagai wakil Siam. Di bawah pentadbiran Mason pula, usaha melemahkan institusi mahkamah syariah berlaku dengan lebih jelas lagi. Hakikatnya, kedua-dua pentadbir British itu menganggap punca utama yang menyebabkan isu-isu jenayah di Kelantan tidak dapat diselesaikan adalah kerana kelemahan sistem perundangan Islam dan mahkamah syariah. Oleh itu, pengenalan undang-undang dan sistem mahkamah British dianggap sebagai satu langkah paling berkesan bagi menyelesaikan masalah jenayah di Kelantan.

Mason menjadikan sistem kehakimam di Kelantan sebagai satu sistem sekular dengan memisahkan sepenuhnya isu sivil daripada terus dibicarakan di mahkamah syariah. Beliau antaranya mengumumkan Ecclesiastical Court Procedure Enactment 1909 untuk menentukan batas bidang kehakiman dan prosedur-prosedur yang melibatkan mahkamah syariah. Beliau turut mengubah struktur kuasa perundangan dengan meletakkan mahkamah tinggi sebagai mahkamah paling berkuasa dalam menentukan kes-kes kesalahan undang-undang manakala mahkamah syariah pula

berada pada struktur kuasa yang paling bawah. Perubahan yang dibuat oleh beliau menjadikan institusi mahkamah syariah berada pada posisi yang terpinggir atau tidak penting seperti ditunjukkan dalam Rajah 4.



Rajah 4. Ringkasan struktur mahkamah di Kelantan berdasarkan “kekananan”

Rajah 4 menjelaskan kedudukan mahkamah syariah berdasarkan kuasa yang diletakkan pada tahap terakhir selepas mahkamah tinggi, mahkamah majistret kelas pertama dan kelas kedua, walaupun lebih tinggi berbanding mahkamah penggawa dan mahkamah daerah (Haryati 1998, 14). Hal ini menjelaskan sekiranya berlaku sebarang pertembungan berkaitan dengan isu-isu perundangan, suara atau keputusan mahkamah syariah boleh sahaja diketepikan oleh mahkamah tinggi. Pengenalan corak perundangan sekular British ini telah menghadkan bidang kuasa mahkamah syariah secara ketara bahkan dalam kes-kes yang skop sempadan atau takrifannya agak kabur seperti kes-kes matrimoni dan harta pusaka yang melibatkan orang Islam (Abdullah Alwi 1996, 12).

Dalam proses mengawal institusi agama, Mason juga campur tangan secara langsung dalam hal ehwal Islam. Beliau menubuhkan pejabat mufti untuk menyelenggara urusan gaji melibatkan hakim-hakim mahkamah syariah. Perubahan ini mencapai kemuncaknya ketika pihak British, melalui istana, turut menggerakkan penubuhan Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu Kelantan (MAIK) pada 25 Disember 1915 (Siti Fathihah dan Mahani 2021, 3). Penubuhan MAIK menjadi kemuncak pemisahan bidang kuasa perundangan sekular dan agama, dengan MAIK diberi kuasa penuh untuk menguruskan soal-soal berkaitan agama dan urusan perundangan selain yang berkaitan dengan agama berkenaan diletakkan di bawah peranan mahkamah sekular. Namun demikian, sekali lagi MAIK itu sendiri telah diletakkan dalam kawalan British melalui pegawai Eropah yang dilantik dan Sultan Kelantan. Dari satu segi, pembaharuan yang dilaksanakan oleh pentadbir British seolah-olah mewujudkan penambahbaikan kepada sistem perundangan syariah di Kelantan namun dari segi yang lain pula, perubahan yang dilakukan itu memberi kesan negatif kepada kedudukan sistem perundangan Islam, yang menyaksikan penguasaan menyeluruh British terhadap kedudukan institusi Islam dan membolehkan British menggunakan keadaan tersebut untuk kepentingan mereka. Pada masa yang sama, mahkamah syariah dan perundangan

Islam telah kehilangan fungsi yang amat ketara dan tidak lagi diguna pakai bagi menyelesaikan masalah-masalah yang tidak berkaitan, atau ditakrifkan sebagai tidak berkaitan, dengan Islam. Isu-isu seperti pemilikan tanah, bayaran cukai dan jenayah misalnya, mula dibicarakan hanya berpandukan kepada *Common Law British*.

Ekoran perubahan mendadak yang diperkenalkan British terhadap perundangan di Kelantan, keadaan ini memberikan impak terhadap pelaksanaan undang-undang Islam bukan sahaja pada ketika itu bahkan sampai ke hari ini. Polemik tentang undang-undang Islam yang wujud di Malaysia pada hari ini misalnya, telah berakar umbi sejak daripada kemelut yang timbul pada zaman British lagi. Namun dalam konteks perkembangan di Kelantan pada zaman itu, konflik yang wujud antara sistem perundangan Islam dengan Barat telah menatijahkan konflik politik yang menjadi latar belakang kepada kebangkitan peribumi, misalnya peristiwa kebangkitan Tok Janggut di Pasir Puteh pada tahun 1915 (Allen 1968).

Undang-Undang British, Eksploitasi Ekonomi dan Reaksi Peribumi

Selain gangguan terhadap kuasa sultan dan perundangan syariah, perbincangan tentang kesan sebenar pengenalan sistem undang-undang British juga boleh dilihat berdasarkan jumlah kesalahan jenayah yang direkodkan. Soal utama yang harus dijawab ialah “Sejauh manakah pengenalan perundangan Barat benar-benar dapat menyelesaikan isu jenayah di Kelantan?”. Dalam menjawab persoalan tersebut, mahu tidak mahu perlulah dilihat dari segi data yang menjelaskan kadar jenayah yang berlaku di Kelantan di bawah pentadbiran Siam-British dari tahun 1902 sehingga 1915 tersebut. Perubahan kadar jenayah di Kelantan boleh dirujuk melalui data-data yang dikemukakan dalam Laporan Tahunan Negeri Kelantan sejak tahun 1907 (*Kelantan Annual Report, 1907–1915*). Berdasarkan rujukan terhadap sumber laporan rasmi British itu, keberkesanan sistem perundangan British boleh dilihat dan dicerminkan berdasarkan Jadual 1.

Jadual 1 menunjukkan data-data yang dikeluarkan dalam laporan tahunan negeri Kelantan tentang perkembangan kesalahan jenayah di negeri tersebut dari tahun 1907 sehingga 1915. Laporan tersebut menunjukkan kadar jenayah yang dilaporkan mengalami peningkatan ketara terutamanya bagi tahun 1915. Tahun tersebut mencatatkan peningkatan jumlah yang paling banyak dalam jangka masa tiga tahun. Sekiranya diperhatikan dengan lebih terperinci, kebanyakan jenayah yang dilakukan adalah jenayah yang melibatkan kehilangan harta benda seperti mencuri, pecah rumah dan merompak. Maka, timbul persoalan “Kenapakah peningkatan itu berlaku?” dan “Mengapakah sistem perundangan British yang dikatakan jauh lebih efisien tetap tidak mampu mengawal perlakuan jenayah dalam kalangan masyarakat peribumi, bahkan semakin bertambah buruk?” di sini.

Jadual 1. Statistik jenayah di Kelantan dari tahun 1907 sehingga 1915

Perkara/Tahun	1907	1910	1915
Bunuh	15	6	18
Menyerang	240	171	174
Mencuri	533	918	1,439
Menceroboh	Tiada dilaporkan	Tidak dilaporkan	10
Pecah rumah	8	1	51
Pecah rumah waktu malam	41	50	125
Merompak	23	Tidak dilaporkan	28
Merompak berkumpulan	1	18	21
Jumlah keseluruhan	861	1,164	1,866

Sumber: Diubah suai daripada *Report of the State of Kelantan* (1909) dan *Annual Report of Kelantan for the Year 1915*

Dalam menjawab persoalan tersebut, kajian ini menjelaskan bahawa dasar British itu sendiri turut menjadi punca berlakunya peningkatan kadar jenayah melibatkan kecurian harta benda di Kelantan sehingga tahun 1915. Hal ini berkait rapat dengan eksploitasi pihak British terhadap penduduk peribumi. Selepas British mengambil alih pentadbiran negeri Kelantan, perkara paling utama yang diberikan perhatian oleh British bukanlah untuk mewujudkan sistem perundangan yang dapat memberi kemakmuran kepada peribumi, sebaliknya menggunakan sepenuhnya jentera pentadbiran, sistem polis, perundangan dan mahkamah sebagai alat untuk memeras penduduk peribumi. Antara langkah yang diambil adalah dengan pengenalan cukai baharu dan manipulasi terhadap tanah, yang dikawal dan dirampas hak atau pemilikannya daripada penduduk peribumi melalui pengenalan pelbagai undang-undang, peraturan-peraturan baharu dan kuasa mahkamah moden. Tindakan British tersebut tidak mungkin disokong oleh undang-undang syariah yang pastinya tidak akan memihak kepada langkah-langkah eksploitasi British memandangkan pemilikan tanah dalam perundangan Islam yang diamalkan di Kelantan memberi kebebasan kepada penduduk peribumi. Di sinilah letaknya titik pertembungan sebenar antara imperialisme British dan perundangan Syariah.

Dalam usaha British mengeksploitasi kekayaan ekonomi di Kelantan, British telah memberi penekanan yang begitu bersungguh terhadap dua sumber utama yang boleh dimanfaatkan, iaitu tanah dan cukai. Bagi British, penguasaan terhadap tanah merupakan satu perkara penting untuk mengesahkan kuasa mereka terhadap negeri-negeri yang dijajah melalui undang-undang tanah yang diperkenalkan oleh pihak mereka. Kini, tanah menjadi sumber utama pendapatan kerajaan, komoditi yang boleh diniagakan dan hak milik terhadap tanah kini perlu didaftarkan, seterusnya dikenakan cukai (Nik Haslinda 2011, 89). Bagi menjayakan agenda

eksploitasi terhadap tanah, British telah memperkenalkan pelbagai peraturan baharu seperti Land Resumption Act No. 7 of 1913 dan Kelantan Land Rules, Notis No. 4/1914. Melalui Kelantan Land Rules 1914 yang telah diisytiharkan berkuat kuasa pada 1 Januari 1915 misalnya, disyaratkan bahawa semua pemilikan tanah akan dikenakan bayaran cukai, sama ada diusahakan ataupun tidak (Nik Haslinda 2011, 91). Cukai juga dikenakan mengikut keluasan tanah dan mencakupi semua elemen yang menjadi sumber pendapatan petani. Hal ini bermaksud, para petani perlu membayar sekali gus pelbagai jenis cukai bagi sesuatu tanah yang mereka usahakan dengan pelbagai tanaman. Peraturan cukai baharu ini ternyata bercanggah dengan peraturan yang dilaksanakan sebelum itu iaitu bayaran cukai hanya dikenakan terhadap tanah-tanah yang diusahakan dan mengeluarkan hasil secara sekali gus sahaja.

British juga memperkenalkan peraturan penerokaan tanah baharu. Semua tanah yang tidak diusahakan akan diambil alih sebagai hak milik kerajaan manakala rakyat Kelantan dikehendaki memperoleh kebenaran secara rasmi daripada pemerintah sekiranya ingin meneroka tanah baharu. Hal ini akan melibatkan beberapa proses yang rumit, termasuklah masalah birokrasi, pembayaran kos-kos pentadbiran dan penetapan cukai baharu yang menyusahkan peribumi. Peraturan ini pula telah ditegaskan dengan pelaksanaan undang-undang ketat yang menetapkan hukuman denda tidak melebihi \$100 atau hukuman penjara tidak melebihi tiga bulan bagi mereka yang meneroka tanah kerajaan tanpa kebenaran (Nik Haslinda 2011, 92). Proses pembaharuan dan pengukuhan eksploitasi melalui pemilikan tanah di Kelantan menjadi rancak sejak tugas penasihat British dipegang oleh Langham-Charter pada tahun 1912. Sebagai langkah mengukuhkan penguasaan British terhadap sumber tanah, beliau telah meningkatkan kuasa pentadbiran pada peringkat daerah dan memperluas kuasa pegawai daerah yang umumnya dipegang oleh orang asing. Pada zaman beliau, enakmen tanah yang diluluskan pada peringkat Majlis Negeri telah dilaksanakan secara menyeluruh sejak tahun 1913 melalui pemberian surat hak milik secara sistematik (Nik Haslinda 2011, 92).

British juga memperkenalkan pelbagai peraturan cukai yang sangat membebankan peribumi. Sejak zaman Graham lagi, beberapa jenis cukai hasil pertanian melibatkan hasil padi (Hasil Padi Regulation 1905) dan kelapa (Hasil Nyior Regulation 1905) diperkenalkan (Nik Haslinda 2011, 91), yang kemudiannya diperluaskan kepada cukai beberapa jenis tanaman yang agak menyeluruh sifatnya. Jadual 2 menunjukkan hampir segala jenis pendapatan melibatkan aspek penggunaan tanah, bahkan cukai kepala, telah dikenakan oleh pihak British terhadap penduduk Kelantan (khususnya di Pasir Puteh).

Jadual 2. Jumlah cukai yang dikenakan terhadap penduduk Jajahan Pasir Puteh

Jenis barangan	Nilai cukai
Cukai kepala setahun	Seringgit seorang
Pokok buah sekupang	12 ½ sen sepokok
Pohon nyior	3 sen sephohon
Sireh	5 sen sejunjung
Binatang peliharaan	
Lembu dan kerbau	20 sen seekor
Anjing dan babi	50 sen seekor
Pokok kayu keras	Seringgit sepokok
Hasil tanah	60 sen seekar

Sumber: Mardiana (n.d., 12)

Pengenalan cukai baharu itu ternyata telah membebankan rakyat Kelantan dan sekali gus menjejaskan periuk nasi mereka. Pihak British juga melaksanakan peraturan tanah dan penguatkuasaan undang-undang berkaitan cukai tanah dengan begitu tegas. Sebarang kegagalan membayar cukai akan menyebabkan penduduk dikenakan denda dan kegagalan membayar denda pula akan menyebabkan tindakan-tindakan perundangan dan pemenjaraan akan diambil (Nik Haslinda 2011, 138). Tekanan yang diberikan British menjadi satu punca utama peningkatan kadar jenayah di Kelantan kerana rakyat bawahan semakin ditekan oleh bayaran cukai yang menindas. Pada masa yang sama, hasil pertanian yang tidak menjadi memburukkan lagi keadaan. Berdasarkan Laporan Tahunan Kelantan pada tahun 1915, tanaman padi tidak begitu menjadi akibat berlakunya bencana alam yang menyebabkan banyak tanaman rosak.

The crop was according to all accounts an average one. In parts of the Pasir Puteh district, it was a partial failure. I regret to have to report that the early close of 1915–1916 monsoon rains leads to the expectation that the new crop will be much below the average as far as *chedongan* (wet padi) is concerned. (Annual Report of Kelantan for the Year 1915, 4)

Paksaan bayaran cukai yang tiada tolak ansur oleh British menyebabkan golongan petani Kelantan tetap perlu membayar cukai walaupun hasil tanaman mereka tidak menjadi akibat bencana alam dan mengalami kerugian. Dalam keadaan desakan hidup yang semakin menghimpit, hasil pertanian yang tidak menjadi, cukai baharu yang menindas dan penggunaan kekerasan polis serta undang-undang, petani Kelantan terpaksa membuat pilihan lain bagi meneruskan hidup. Situasi inilah yang akhirnya membawa kepada berlakunya kadar masalah jenayah yang tinggi di Kelantan pada tahun 1915. Jenayah yang tinggi di Kelantan bukan sekadar menggambarkan masalah pelanggaran undang-undang semata-mata, tetapi juga

tekanan hidup dan sikap petani yang mula memprotes langkah-langkah pemerasan British. Kesukaran yang dihadapi tanpa adanya toleransi daripada pihak pemerintah menjadi punca protes dalam bentuk jenayah kecurian yang menggambarkan penentangan peribumi terhadap eksploitasi British, dalam bentuk “senjata orang lemah” (Scott 1985).

Orang ramai yang tidak mampu mendapatkan keperluan harian seperti makanan dan minuman dilihat terpaksa melakukan kegiatan jenayah daripada terus berlapar. Eksploitasi British ternyata menyebabkan masyarakat di Kelantan tersepit antara eksploitasi penjajahan dan keperluan hidup. Kesempitan hidup dan kempenkempen yang digerakkan oleh kepimpinan peribumi bagi menentang pelaksanaan cukai dan dasar eksploitasi tanah di bawah pentadbiran British menyebabkan timbulnya gerakan penentangan massa, khususnya oleh petani di jajahan Pasir Puteh, yang terjejas teruk dari segi hasil pertanian. Namun British menggunakan institusi istana, undang-undang, kuasa polis dan mahkamah bagi mengisytiharkan penentangan yang berlaku sebagai satu kegiatan jenayah dan penderhakaan dan bukannya kebangkitan rakyat terhadap kemaraan imperialisme asing. Akhirnya, semua petani yang bangkit menentang eksploitasi British itu telah didakwa dan diburu sebagai penjenayah dan pemberontak oleh pemerintah menggunakan undang-undang yang baharu diperkenalkan (British Adviser Office 589/1915; 590/1915). Kebangkitan Tok Janggut di Pasir Puteh pada tahun 1915 itu sendiri telah ditangani dengan cara yang amat keras oleh pihak British-istana sebagai amaran terhadap pihak yang cuba menentang langkah-langkah eksploitasi mereka (Allen 1968).

Jelasnya, peningkatan kes “jenayah” atau penentangan yang berlaku pada zaman pentadbiran British menunjukkan bahawa kedatangan kuasa penjajah itu sendiri menjadi sebahagian punca yang mempengaruhi peningkatan kadar jenayah dan kekacauan di Kelantan. Malah, peningkatan jenayah yang berlaku tidak hanya wujud sebagai “penyelamatan diri sendiri” rakyat bawahan, tetapi juga gambaran protes rakyat untuk menentang eksploitasi ekonomi yang diungkapkan secara tidak langsung oleh rakyat melalui kegiatan jenayah dan penentangan terhadap kuasa asing di Kelantan (Mohamad Ehsan 2016, 13). Protes kelompok rakyat bawahan terhadap pihak pemerintah dan penjajah asing ini boleh dilihat dalam konteks “senjata orang lemah” seperti yang dibawa oleh James C. Scott (1985) tentang perihal tindakan protes dalam bentuk tidak langsung juga berfungsi menggambarkan sikap penentangan sebenar masyarakat Kelantan terhadap ketidakadilan sosial yang berlaku. Hal ini terbukti dalam kebangkitan petani di Pasir Putih di bawah pimpinan Tok Janggut yang sebahagiannya turut didorong oleh penentangan terhadap penindasan sistem cukai baharu tanpa pilihan yang diperkenalkan kuasa penjajah.

Rumusan

Sebagai rumusannya, pembaharuan sistem perundangan yang dilaksanakan oleh pentadbir British, sama ada sebagai wakil Siam atau wakil kerajaan British, pada asasnya boleh dikatakan bertujuan untuk memenuhi kepentingan imperialisme berbanding membawa kemakmuran kepada penduduk peribumi. Pembaharuan yang dilaksanakan oleh British di Kelantan dalam setiap aspek, khususnya perundangan, dilakukan bagi mewujudkan satu mekanisme yang membolehkan British menggunakan situasi ini untuk memaksa penduduk peribumi membayar cukai dan tidak bangkit menentang British. Dalam proses berkenaan, selain daripada wujudnya sikap prejudis pentadbir British sendiri, sistem perundangan Islam sering diperlihatkan sebagai lemah dan menjadi mangsa “pembulian” British kerana tidak serasi dengan proses eksploitasi tersebut.

British juga menggunakan kawalan yang wujud daripada perjanjian dengan Siam untuk mencengkam pemerintah Kelantan. Pemerintah Kelantan dilihat terpaksa akur dengan segala perubahan yang diperkenalkan demi kelangsungan politik mereka. British dengan segala muslihat berjaya memanipulasi pengenalan corak pentadbiran baharu, sistem polis, mahkamah dan perundangan moden untuk memastikan pemerintah dan masyarakat peribumi mengikut sepenuhnya telunjuk mereka. Dalam konteks pembaharuan sistem perundangan, alasan yang digunakan British untuk melakukan perubahan terhadap sistem sedia ada adalah kerana sistem perundangan Islam gagal membendung jenayah di Kelantan. Namun tidak boleh dinafikan, dasar eksploitasi British turut menjadi sebahagian daripada punca kepada berkembangnya jenayah di Kelantan, yang menyaksikan pengenalan sistem perundangan British tidaklah berjaya menyelesaikan sepenuhnya isu-isu jenayah yang wujud di negeri itu.

Sistem perundangan British di Kelantan telah melalui beberapa fasa perubahan pada tahun-tahun berikutnya terutama selepas campur tangan British tamat pada 31 Ogos 1957. Pengaruh British dalam memodenkan sistem perundangan di Kelantan memang tidak dapat dinafikan kerana akhirnya, perkara ini telah menyumbang kepada terlaksananya sistem perundangan Barat seperti yang diguna pakai pada hari ini. Pembaharuan yang dilakukan walaupun menatijahkan kesan negatif pada peringkat awalnya, namun pada akhirnya, tetap diterima selaras dengan cengkaman penjajahan dan proses pembaratan itu sendiri. Akibatnya, kita pada hari ini kerap mengangkat peranan British kerana “kemajuan” yang mereka bawa seperti memperkenalkan sistem pentadbiran, mahkamah, polis, perundangan dan infrastruktur moden di Kelantan. Namun demikian, kita sering terlepas pandang bahawa tangan yang memberi itu juga turut melakukan penindasan, memperhamba

dan merampas sumber kekayaan yang sepatutnya dinikmati sepenuhnya oleh penduduk peribumi.

Penghargaan

Perhargaan daripada penulis kepada Kementerian Pegajian Tinggi Malaysia yang menaja penyelidikan ini melalui Geran Fundamental Research Grant Scheme (FRGS) dengan kod projek FRGS/1/2017/SSI06/USM/02/1.

Rujukan

- Abdul Razak Mahmud. 2002. *Ikhtisar sejarah Kelantan*. Kota Bharu: Pustaka Aman Press.
- Abdullah Alwi. 1996. *The administration of Islamic law in Kelantan*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Abdullah Rashid Haji Ahmad. 1960. Bureaucracy negeri Kelantan: Satu kajian perubahan dan perkembangannya. MA diss., Universiti Malaya.
- Abdullah Zakaria bin Ghazali. 1999. Kebangkitan Tok Janggut dalam konteks gerakan anti-British di Malaysia. In *Tok Janggut: Pejuang atau Penderhaka?*, ed. Nik Anuar Nik Mahmud, 43–62. Selangor, Malaysia: Jabatan Sejarah Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Allen, J.V. 1968. The Kelantan rising of 1915: Some thoughts on the concept of resistance in British Malayan history. *Journal of Southeast Asian History* 9(2): 241–257. <https://doi.org/10.1017/S0217781100004695>
- Annual Report of Kelantan for the Year. 1934. London: His Majesty's Stationary Office. Kuala Lumpur: Arkib Negara Malaysia.
- _____. 1930. London: His Majesty's Stationary Office. Kuala Lumpur: Arkib Negara Malaysia.
- _____. 1915. London: His Majesty's Stationary Office. Kuala Lumpur: Arkib Negara Malaysia.
- _____. 1913. London: His Majesty's Stationary Office. Kuala Lumpur: Arkib Negara Malaysia.
- _____. 1912. London: His Majesty's Stationary Office. Kuala Lumpur: Arkib Negara Malaysia.
- _____. 1910. London: His Majesty's Stationary Office. Kuala Lumpur: Arkib Negara Malaysia.
- _____. 1909. London: His Majesty's Stationary Office. Kuala Lumpur: Arkib Negara Malaysia.
- _____. 1904–1905. London: His Majesty's Stationary Office. Kuala Lumpur: Arkib Negara Malaysia.
- Ariffin Abdul Rashid. 1962. *Sejarah Kelantan*. Kota Bharu: Al-Ahliyah Press.
- British Adviser Office. 589/1915. Amended list of rebels. Kelantan, Malaysia: Arkib Negara Malaysia.
- _____. 590/1915. The riots and rebellion at Pasir Puteh on a rising therefrom. Kelantan, Malaysia: Arkib Negara Malaysia.

- Cheah, B.K. 1995. Hunting down the rebels in Kelantan, 1915: The sultan's "double game". *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 68(2): 9–32.
- _____. 2006. *Tok Janggut (Old Long Beard): Legend, histories, and perceptions of the 1915 rebellion in Kelantan*. Singapore: Singapore University Press.
- CO 273/296. 1903. F.O. to C.O. 28 February. Pulau Pinang, Malaysia: Perpustakaan Hamzah Sendut, Universiti Sains Malaysia.
- CO 273/353. 1909. F.O. to C.O. 19 May 1909, minute by J. Robinson, 25 May 1909. Pulau Pinang, Malaysia: Perpustakaan Hamzah Sendut, Universiti Sains Malaysia.
- CO 273/354. 1909. F.O. to C.O. 25 August. Pulau Pinang, Malaysia: Perpustakaan Hamzah Sendut, Universiti Sains Malaysia.
- CO 273/355. 1909. Anderson to C.O. 20 April. Pulau Pinang, Malaysia: Perpustakaan Hamzah Sendut, Universiti Sains Malaysia.
- CO 273/363. 1910. Anderson to C.O. 26 October. Pulau Pinang, Malaysia: Perpustakaan Hamzah Sendut, Universiti Sains Malaysia.
- Davies, R.D. 1902. *Siam in the Malay peninsula: A short account of the position of Siam in the states of Kelantan, Patani, Legeh, and Siam*. Singapore: Fraser and Neave Limited.
- Graham, W.A. 1908. *Kelantan: A state of the Malay peninsula*. Glasgow: James Maclechose and Sons.
- Haryati Hasan. 1998. Pelacuran di kalangan wanita Melayu Kelantan dari 1900 sehingga 1941. PhD diss., Universiti Malaya.
- Hawksley, C.M. 2001. Administrative colonialism: District administration and colonial "middle management" in Kelantan 1909–1919 and the Eastern Highlands of Papua New Guinea 1947–1957. PhD diss., University of Wollongong.
- Ibrahim Nik Mahmud. 1974. The To' Janggut rebellion of 1915. In *Kelantan: Religion, society, and politics in a Malay state*, ed. W.R. Roff, 62–86. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Jelani Harun. 2008. *Undang-undang kesultanan Melayu dalam perbandingan*. Pulau Pinang, Malaysia: Penerbit Universiti Sains Malaysia.
- Kessler, C.S. 1978. *Islam and politics in a Malay state, Kelantan 1838–1969*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kobkua, S. 1985. The 1902 Siamese-Kelantan Treaty: An end of the traditional relations. *Journal of the Siam Society* 72: 95–139.
- LeVos, E. 1997. Robert W. Duff: A British seigneur in Kelantan, 1892–1932. *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 70(1): 1–19.
- Mardiana Nordin. n.d. Kepengarangan naskhah "Sejarah peperangan Tok Janggut, MS1651": Catatan tentang penderhakaan atau perjuangan? [Unpublished]. Retrieved from <https://history.um.edu.my/Scholarly/mardiana-kepengarangan-naskhah-sej-peperangan-tok-janggut.pdf> (accessed 21 December 2021).
- Ming, C.S. 1965. Kelantan and Terengganu 1909–1939. *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 38(1): 159–198.
- Mohamad Ehsan bin Zakaria. 2016. Pentadbiran jenayah di Kelantan, 1902–1941. MA diss., Universiti Sains Malaysia.

- Mohamed Nik Mohd Salleh. 1974. Kelantan in transission: 1891–1910. In *Kelantan: Religion, society and politics in a Malay state*, ed. W.R. Roff, 22–61. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Mohd Adnan Mohd Nor. 1977. Peranan Majlis Negeri di dalam pentadbiran negeri Kelantan. BA latihan ilmiah, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Mohd Kamaruzaman A. Rahman. 1992. Penasihat Inggeris: Pembaharuan pentadbiran negeri Kelantan dan pengukuhan kuasa, 1910–1920. In *Warisan Kelantan IX*, ed. Khoo Kay Kim, 56–72. Kota Bharu: Perbadanan Muzium Kelantan.
- Mohd Zahirwan Halim Zainal Abidin and Norhayati Haji Hamzah. 2018. Perkembangan Islam di Kelantan: Analisis terhadap manuskrip sejarah negeri Kelantan. *Jurnal Al-Tamaddun* 13(2): 133–147. <https://doi.org/10.22452/JAT.vol13no2.12>
- Muhammad Husain Khal'i Haji Awang. 1970. *Kelantan dari zaman ke zaman*. Kota Bharu: Pustaka Aman Press
- Nik Anuar Nik Mahmud. 1999. *Tok Janggut: Pejuang atau penderhaka*. Selangor, Malaysia: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Nik Haslinda Nik Hussain. 2011. *Pentadbiran kolonial dan isu pemilikan tanah di Kelantan 1881–1941*. Pulau Pinang, Malaysia: Penerbit Universiti Sains Malaysia.
- Rahmat Saripan. 1979. *Perkembangan politik Melayu Kelantan, 1776–1842*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Report of the State of Kelantan*. 1909. For the period 15th February 1907, to 4th February 1908. Bangkok: Government Printer.
- _____. 1905. For the period, August 1903–August 1904. Bangkok: Government Printer.
- Roff, W.R. 1974. *Kelantan: Religion, society, and politics in a Malay state*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Scotts, J.C. 1985. *Weapons of the weak: Everyday forms of peasants resistance*. New Haven/London: Yale University Press.
- Shaharil Talib Robert. 1995. *History of Kelantan*. Monograph no. 21. Selangor, Malaysia: The Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society.
- Siti Fathihah Abd Latif and Mahani Musa. 2021. Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu Kelantan (MAIK) dan pemodenan pendidikan di Kelantan, 1917–1957. *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics and Strategic Studies* 48(1): 1–29.
- Willer, T.F. 1977. Religious administrative development in the colonial Malay states, 1874–1941. PhD diss., University of Manchester.
- Zaini Nasohah. 2004. *Pentadbiran undang-undang Islam di Malaysia: Sebelum dan menjelang merdeka*. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd.