

## **BAB DUA**

### **KELUMPUHAN DAN PEMULIHAN**

### **PENTADBIRAN KEWANGAN NEGERI**

### **JOHOR, 1896-1913**

#### **2.0 Pendahuluan**

Pada awal abad ke-19, kuasa-kuasa Barat mula muncul di rantau ini. Penubuhan Singapura pada 1819 dan Persetujuan Anglo-Belanda pada 1824 telah mengubah sistem ekonomi yang wujud selama ini. Kegiatan ekonomi yang sebelum ini berdasarkan aktiviti kelautan telah berubah kepada daratan.<sup>1</sup> Dalam proses ini, tiga orang pemerintah Johor iaitu Temenggong Abdul Rahman (1835-1855), Temenggong Daeng Ibrahim (1855-1862) dan Sultan Abu Bakar (1862-1895) telah memberi sumbangan yang besar dalam pembinaan sistem ekonomi daratan yang kukuh di negeri Johor. Aktiviti ekonomi Johor bermula daripada pengumpulan hasil hutan dan *Gutta Perca* semenjak 1830. Selanjutnya, penanaman gambir, lada hitam dan kelapa di tepi sungai telah dilaksanakan secara besar-besaran. Dari 1840-an, sebilangan besar penanam Cina yang berperanan sebagai pemodal dan tenaga kerja telah membuka kawasan dan pasaran bagi komoditi lada hitam dan gambir di

kawasan selatan dan barat negeri Johor. Harga pasaran stabil dan perkembangan keluasan tanah ke atas bahan pertanian tersebut telah membawa kekayaan kepada ekonomi negeri Johor.

Dalam perkembangan ini, Temenggong Ibrahim dan Sultan Abu Bakar telah membentuk mekanisma kewangan yang unik seperti Sistem Kangcu dan *Revenue Farm* bagi mengutip hasil daripada penjualan candu, arak, rokok dan babi.<sup>2</sup> Ekoran daripada kejayaan sistem tersebut, Sultan Abu Bakar dan keluarga baginda menggunakan peluang ini untuk menambah kekayaan mereka. Perkembangan ini menyebabkan Johor menjadi salah sebuah negeri yang kaya di Semenanjung Tanah Melayu.

Walau bagaimanapun, kekayaan struktur ekonominya telah mengalami masalah kemerosotan akibat daripada dua faktor. Pertama, kejatuhan harga pasaran gambir dan lada hitam pada 1890-an yang telah memberi kesan negatif terhadap aktiviti ekonomi tempatan, kerana aktiviti ekonomi Johor amat bergantung kepada tanaman tersebut.

Kedua, sistem kewangan yang dibentuk oleh pentadbiran tempatan tidak dapat disesuaikan dengan perubahan ini. *Revenue Farm* dan Sistem Kangcu tidak lagi dapat mengutip hasil seperti dahulu. Sistem perbelanjaan juga mengalami masalah kerana sumber kewangan ini cuma dikumpulkan untuk kegunaan Sultan sahaja. Masalah ini menjadi lebih

serius apabila pentadbiran tempatan tidak menghasilkan lebih kewangan kerana mereka tidak mengamalkan polisi kewangan yang lebih lengkap bagi jangka masa panjang.

Dalam tempoh masa 1896-1913, ekonomi tradisional dan struktur kewangan yang diterajui oleh Sultan telah diubahsuai kepada ekonomi yang berasaskan kepada sistem pentadbiran British. Selepas kemangkatan Sultan Abu Bakar pada 1895, Johor telah mengalami kesempitan kewangan dalam menguruskan hasil kewangan negeri tersebut. Perubahan besar yang berlaku sebahagian besar daripadanya mempunyai perkaitan yang rapat dengan ketidakcekapan pengurusan kewangan negeri dan kejatuhan harga gambir dan lada hitam di pasaran antarabangsa. Sementara itu, komoditi baru iaitu getah telah membuka ruang dan potensi yang amat menggalakan.

Pada tahun 1895, Sultan Ibrahim yang ketika itu berumur 22 tahun telah mengambil alih tampuk pemerintahan ayahanda baginda. Ekoran daripada dua faktor negatif di atas, corak pemerintahan Johor menjadi lebih kritikal lagi apabila British menukuhkan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu (NNMB) pada 1896 yang terdiri daripada Selangor, Perak, Negeri Sembilan dan Pahang. Ini disebabkan dari segi geografi Johor terletak di antara NNMB dan Singapura yang mana kesemua negeri-

negeri tersebut berada di bawah pentadbiran British.

Campur tangan British di Johor bermula pada 1902. NNMB mencadang dan menyokong supaya jalan keretapi dibina di Johor. Jalan keretapi yang dicadangkan adalah dari Gemas, Negeri Sembilan ke Johor Bahru yang dapat menghubungkan NNMB dengan Singapura. Sehubungan dengan ini, Sultan Johor dan pihak British telah mewujudkan Konsesi Tanah (*Land Concession*) pada 1905. Pembinaan jalan keretapi tersebut amat penting bertujuan untuk menggalakkan kemasukan modal Eropah secara besar-besaran bagi penanaman getah di kawasan pedalaman.

Setelah pembinaan landasan keretapi siap pada hujung 1909, pada awal tahun 1910, Sultan telah menggaji Douglas James Campbell sebagai *General Adviser* (7 Januari 1910) dan Pegawai-pegawai British yang lain di jabatan-jabatan tertentu bagi tujuan mengorganisasi semula pentadbiran kewangan dan memperkenalkan sistem pengurusan pendapatan dan perbelanjaan negeri.

Berdasarkan kepada pengumpulan pendapatan negeri yang sangat memuaskan, Pentadbiran Kolonial telah melaksanakan pelbagai bentuk peruntukan. Peruntukan tersebut bukan bertujuan untuk memperkayakan atau memewahkan Sultan tetapi bertujuan untuk menggalakkan perkembangan pelaburan modal seperti pembinaan

infrastruktur. Walaupun pengumpulan pendapatan amat memuaskan, namun begitu Pentadbiran Kolonial begitu teliti dan berhati-hati dalam soal pengawalan pendapatan dan perbelanjaan negeri. Ini kerana Pentadbiran Kolonial terpaksa membayar balik hutang kepada NNMB yang digunakan untuk membiayai pembinaan landasan keretapi.

## **2.1 Pasaran**

### **2.1.1 Eksport**

Dalam tempoh 1896-1913 kebanyakan komoditi eksport memperlihatkan harga yang stabil walaupun menunjukan corak yang berbeza. Berbanding dengan struktur eksport, Johor amat bergantung kepada import makanan dari luar. Secara umumnya, terdapat empat jenis komoditi barang eksport iaitu gambir dan lada hitam; kelapa dan pinang, getah, dan logam. Gambir dan lada hitam telah berkurangan kepentingannya baik dari segi kuantiti mahu pun dari segi nilai. Ini disebabkan kejatuhan permintaan dari Eropah yang menyebabkan berlakunya turun naik harga bagi komoditi tersebut. Pada 1912, gambir merupakan 16.95% daripada jumlah nilai eksport Johor. Bagaimana pun pada 1913, ianya hanya merupakan 10.65% daripada jumlah nilai. Sementara itu, lada hitam pula telah menurun dari 12.49% (1912)

daripada jumlah nilai eksport kepada hanya 7.86% (1913). Harga bagi kedua bahan tersebut memperlihatkan perubahan yang jelas dan jumlah kuantiti pula memperlihatkan penurunan yang berterusan. (Sila lihat Lampiran, Jadual 1.3.)

Kelapa memperlihatkan pertambahan jumlah nilai dari \$1,450,000 pada 1912<sup>3</sup> kepada \$2,062,400 pada 1913.<sup>4</sup> Dalam hal ini, kenaikan dalam jumlah nilai kelapa adalah disebabkan oleh permintaan yang tinggi untuk minyak kelapa di pasaran Eropah. Sementara itu pinang pula memperlihatkan sedikit penurunan dari \$1,600,000 pada 1912<sup>5</sup> kepada \$1,458,000 pada 1913.<sup>6</sup> Bagi tempoh 1912-1913, kedua-dua komoditi ini secara kasar telah menyumbangkan 26.5% daripada jumlah nilai eksport.

Selain daripada lada hitam dan kelapa, getah pula mula ditanam di negeri Johor pada 1905. Pada 1910, hasilnya telah mula memasuki sektor eksport Johor. Dari 1910-1913, jumlah nilai eksport getah Johor telah meningkat lebih daripada sepuluh kali ganda. Pada 1910, nilai eksport getah berjumlah \$613,000<sup>7</sup> dan meningkat kepada \$6,500,000 pada 1913.<sup>8</sup> Pada 1913, getah telah menyumbangkan sebanyak 45.73% daripada keseluruhan jumlah nilai eksport Johor. Dalam erti kata lain, dalam tempoh masa empat tahun getah telah menjadi

komoditi eksport utama Johor.

Selain daripada hasil tanaman atau pertanian, Johor juga terlibat dalam aktiviti perlombongan bijih timah. Johor mula mengeksport bijih timah sebanyak 7,740 tan<sup>9</sup> pada 1913. Jumlah ini adalah kecil dan hanya menyumbangkan sebanyak 3.73% sahaja daripada jumlah nilai eksport Johor.

### 2.1.2 Import

Pada tahun-tahun 1880-an, beras, gula dan candu merupakan bahan import terbesar negeri Johor yang kemudiannya diikuti oleh ikan masin, minyak kelapa dan barangan *hardware*.<sup>10</sup> Walaupun jumlah kuantiti import telah menunjukkan peningkatan, komposisi barangan import pada dasarnya tidak berubah sebelum 1895. Perbincangan mengenai import hanya mengambil kira perangkaan bermula dari tahun 1913. Perangkaan sebelum tempoh tersebut tidak diperolehi. Berdasarkan kepada perangkaan 1913, didapati 81% daripada jumlah nilai import datangnya daripada kategori pertama yang terdiri daripada bahan-bahan makanan, minuman, candu dan lain-lain. Baki sebanyak 10.3% adalah barangan perkilangan. Sementara itu sebanyak 6.0% merupakan bahan-bahan mentah dan 2.6% barang-barang *sundries*. Satu ciri baru yang terdapat dalam jangka masa ini adalah Johor turut mengimport barangan keperluan untuk membina

landasan keretapi dan jalan raya. Pada masa yang sama, jika dibandingkan dengan NNMB, komposisi import Johor agak berbeza. Seperti yang dapat dilihat dalam Jadual 2.1, Johor lebih memberikan tumpuan terhadap bahan import dalam kategori A, (makanan, minuman, candu, rokok dan sebagainya) daripada NNMB. Komposisi import barangan perkilangan kurang daripada NNMB. Perbezaan struktur tersebut mungkin dapat dijelaskan dalam dua aspek. Pertama, struktur ekonomi Johor belum memasuki tahap untuk mengimport barang perkilangan. Kedua, Johor lebih bergantung kepada negara luar bagi mendapatkan bekalan makanan. Ini kerana tumpuan penanaman lebih diberikan kepada tanaman komoditi seperti getah, kopra dan sebagainya.

## **2.2 Pemodal**

Penanaman gambir dan lada hitam yang dikuasai oleh pemodal-pemodal Cina Singapura sejak 1840-an telah mengalami masalah besar sejak 1895 disebabkan kejatuhan dalam permintaan di pasaran. Tanaman tradisional yang lain seperti kelapa dan pinang yang diusahakan oleh pekebun-pekebun kecil Jawa dan Bugis terus ditanam di Pantai Barat Johor dengan menggunakan Sistem Parit yang dikawal oleh Penghulu.<sup>11</sup>

**Jadual 2.1. Komposisi Import Johor dan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu 1913, (Peratusan)**

Kategori	Johor	Negeri-Negeri Melayu Bersekutu
<b>A: Makanan,Minuman, Candu, Rokok</b>	81.1	62.75
<b>B: Bahan Mentah</b>	6	9
<b>C: Barang Perkilangan</b>	10.3	27.75
<b>D: <i>Sundries</i></b>	2.6	0.5

Sumber : ARJ 1913, hal:3.

Di samping dua bentuk pengeluaran komoditi (*commodity production*) di atas, perubahan drastik telah berlaku setelah konsesi tanah dilaksanakan pada 1905 yang dipelopori oleh Sultan dan pihak berkuasa British. Perlaksanaan polisi konsesi tanah telah mewujudkan pemilik-pemilik ladang getah baru iaitu oleh pemodal Eropah dan Jepun yang rata-ratanya berskala besar.

#### **2.2.1           Gambir dan lada hitam**

Pelabur-pelabur Cina dalam penanaman gambir dan lada hitam terus mengurangkan aktiviti pengeluaran mereka kerana kurangnya permintaan sejak 1895.<sup>12</sup> Dalam keadaan begini, sebilangan daripada penanam gambir dan lada hitam telah menukar tanaman mereka kepada tanaman yang lebih menguntungkan seperti getah.<sup>13</sup> Bagaimana pun, kawasan tanaman dan sistem eksport masih bergantung kepada kawasan lembah-lembah sungai dan hasil keluaran yang dikumpulkan di jeti-jeti sungai.<sup>14</sup>

#### **2.2.2           Kelapa dan pinang**

Aktiviti pengeluaran kelapa dan pinang didominasi oleh imigran-imigran pulau seperti Bugis dan Jawa yang mengusahakan tanaman tersebut secara kebun kecil di kawasan Pantai Barat bermula dari Muar hingga ke Kukup.<sup>15</sup> Berbeza dengan gambir dan lada hitam, jumlah

keluasan kedua bahan tersebut menunjukan perkembangan yang berterusan. Kaedah pengeluaran dan eksport masih bergantung kepada sistem tradisional seperti Sistem Parit.

### 2.2.3 Getah

Usaha pembukaan tanah untuk tanaman getah telah lama dimulakan oleh NNMB iaitu sejak 1897 dan Negeri-Negeri Selat (NNS) sejak 1905.<sup>16</sup> Bagi Johor, ianya hanya diusahakan selepas perlaksanaan konsessi tanah pada 1905. Jumlah keluasan tanaman getah bagi negeri-negeri di atas dari 1897 hingga 1913 ditunjukkan dalam Jadual 2.2. Daripada Jadual tersebut didapati pertambahan pesat telah berlaku dari segi keluasan kawasan tanaman untuk getah. Bagi Johor dalam tempoh masa lapan tahun, keluasan telah bertambah sebanyak 27 kali ganda iaitu daripada 4,362 ekar<sup>17</sup> pada 1906 kepada 117,022 ekar pada 1913.<sup>18</sup>

Pada peringkat awal sekitar 1906, pembukaan tanah untuk tanaman getah diusahakan sepenuhnya oleh pemodal-pemodal Eropah berskala besar. Pemilihan pemilik tanah telah dilaksanakan dengan berhati-hati oleh Sultan Johor, Sir Frank Swettenham, Gabenor Negeri-Negeri Selat (NNS) dan Pesuruhjaya Tinggi di NNMB dan NNMTB.<sup>19</sup> Mereka telah memperkenalkan sistem perniagaan persendirian dan sebagainya.<sup>20</sup>

Lokasi kawasan tanaman getah milik pemodal-pemodal

**Jadual 2.2. Keluasan Tanah Getah di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, Negeri-Negeri Selat dan Negeri Johor, 1897-1913, (Ekar)**

Tahun	Negeri Johor	Negeri-Negeri Melayu Bersekutu	Negeri-Negeri Selat	Jumlah
1897		345		345
1898		1,761		1,761
1899		3,227		3,227
1900		4,693		4,693
1901		5,695		5,695
1902		7,239		7,239
1903		11,239	0	11,239
1904		19,239	6,000	25,239
1905	0	43,425	12,000	55,425
1906	4,362	85,579	39,868	129,809
1907	10,126	126,235	57,173	193,534
1908	20,944	168,048	75,870	265,612
1909	30,000	196,953	86,697	287,390
1910	43,517	245,774	114,679	429,406
1911	74,974	352,974	134,299	596,547
1912	91,827	399,197	173,770	701,129
1913	117,022	433,324	202,226	829,354

Sumber: J.H.Drabble, **Rubber in Malaya 1876-1922, The Genesis of The Industry**, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1973, hal:215.

Eropah hampir keseluruhannya terletak di sepanjang kawasan pembinaan landasan keretapi.<sup>21</sup> Seperti pemodal Eropah, pemodal Cina yang baru (tidak termasuk pemodal Cina yang dahulunya mengusahakan tanaman gambir dan lada hitam) juga menjalankan aktiviti penanaman getah di sepanjang pembinaan landasan keretapi. Ini bertujuan untuk memudahkan mereka menggunakan kemudahan perkhidmatan keretapi bagi memasarkan hasil keluaran mereka.

Pada masa ini, pemodal Jepun juga telah memulakan usaha untuk menanam getah di Johor. Bagaimana pun mereka tidak menanam getah di kawasan sepanjang landasan keretapi seperti yang dilakukan oleh pemodal Eropah dan Cina tetapi sebaliknya di kawasan sepanjang tebing dan muara sungai seperti Sungai Kanan dan Sungai Kiri di daerah Batu Pahat.<sup>22</sup> Ini disebabkan destinasi perdagangan mereka tidak ke Singapura tetapi dihantar terus ke Jepun melalui jalan laut. Jumlah tanah yang dimiliki oleh pemodal Jepun telah meningkat daripada 92 ekar kepada 83,740 ekar dalam tempoh 1907 hingga 1911.<sup>23</sup> Dari kaca mata British, penglibatan pemodal Jepun dalam aktiviti penanaman getah bukanlah sesuatu yang menyenangkan. Pada 1910, Mohamad Salleh Perang, Pesuruhjaya Daerah Batu Pahat telah dipaksa meletakkan jawatan kerana menggalakkan pemodal-pemodal Jepun mengembangkan usaha penanaman

getah di kawasan Batu Pahat.<sup>24</sup>

Selain daripada pemodal-pemodal Eropah dan Asia, Sultan dan kerabat baginda juga turut terlibat dalam usaha penanaman getah di beberapa kawasan tertentu. Pada 1912, jika dilihat pemilikan tanah yang ditanam dengan getah mengikut komposisi kaum didapati 60% daripada kawasan tanaman dimiliki oleh pemodal Eropah. Sementara itu, pemodal Jepun memiliki 23%, Cina 11% dan bakinya sebanyak 6% dimiliki oleh Sultan dan orang Melayu.

Ekoran daripada perlaksanaan konsesi tanah (1905) oleh pihak British, satu pola pemilikan tanah yang baru telah wujud. Pola tersebut memperlihatkan pemilikan tanah oleh pemodal-pemodal Eropah tertumpu di sepanjang landasan keretapi sementara pemodal Asia seperti Cina dan Jepun tertumpu di sepanjang tebing dan muara sungai.

### **2.3 Demografi**

Secara umumnya, jumlah penduduk telah bertambah dengan pesatnya dalam tempoh masa ini. Ini berhubung rapat dengan perkembangan dalam usaha penanaman getah dan pembinaan landasan keretapi dan jalan raya. Bilangan imigran yang besar telah berhijrah masuk ke negeri Johor melalui pentadbiran dan pengurusan pentadbiran seperti

*Indian Immigrant Office* dan *Chinese Protectorate Office* bagi memenuhi permintaan guna tenaga dalam sektor ekonomi. Menurut Banci Penduduk 1911, jumlah keseluruhan penduduk negeri Johor adalah seramai lebih kurang 180,412 orang<sup>25</sup> yang kebanyakannya bertumpu di tiga buah bandar iaitu Johor Bahru, Bandar Penggaram dan Bandar Maharani. Dari segi jumlah penduduk, Johor merupakan negeri ke tujuh terramai di negeri-negeri Tanah Melayu dan Negeri-Negeri Selat selepas Perak (501,523), Singapura (305,439), Selangor (294,035), Kelantan (286,751), Pulau Pinang (270,537) dan Kedah (245,985).<sup>26</sup> Dari segi komposisi penduduk di negeri Johor, didapati orang Melayu sebanyak 61%, China 35%, India 3% dan lain-lain sebanyak 1%.

Dari segi taburan penduduk mengikut kaum, didapati kebanyakan orang Melayu termasuk Jawa, bertumpu di kawasan pantai barat iaitu sebanyak 75.31%. Didapati 40.9% daripada mereka tertumpu di Muar, 17.24% di Batu Pahat dan 17.08% di Kukub. Sementara itu penempatan orang-orang Cina pula adalah lebih jelas di mana mereka hanya bertumpu di empat buah daerah sahaja iaitu Muar (25.58%), Johor Bahru (20.97%), Kota Tinggi (19.33%) dan Batu Pahat (13.16%). Jumlah penduduk Cina di ke empat-empat daerah tersebut adalah sebanyak 79.04%. Bagi kaum India pula, sebanyak 89.53% daripada mereka

menduduki tiga buah daerah iaitu Segamat (32.51%), Johor Bahru (29.05%) dan Muar (27.97%). Perangkaan lanjut sila lihat Lampiran Jadual 3.1.. Dari pada Jadual tersebut didapati sebahagian besar penduduk tertumpu di bahagian pantai barat Negeri Johor. Sebaliknya, bilangan penduduk yang tinggal di kawasan pantai timur dan kawasan pedalaman amat sedikit sekali.

## **2.4 Kerajaan Reformasi**

Permintaan di pasaran telah berubah daripada gambir dan lada hitam kepada getah dan ini telah menerajui transformasi ekonomi Johor. Ciri ini telah memberi kesan yang mendalam terhadap aktiviti-aktiviti pengeluaran hasil ekonomi secara tradisional yang berasaskan kegiatan ekonomi di lembah sungai. Sejumlah besar modal asing seperti modal Eropah dan Jepun telah memasuki Johor selepas konsessi tanah pada 1905 dan Enakmen Tanah (*Land Enactment*) pada 1910. Dalam keadaan sebegini, sebilangan besar imigran Asia yang terdiri daripada orang-orang Cina, India dan Jawa telah dibawa masuk ke Johor bagi memenuhi permintaan tenaga buruh.

Perubahan yang dijelaskan di atas memerlukan satu sistem pentadbiran kerajaan yang mampu menyesuaikan perubahan struktur dan

perkembangan ekonomi bentuk baru. Sultan yang menerajui pemerintahan sentiasa bertukar-tukar pandangan dengan pentadbir-pentadbir British di Singapura. Malahan dalam kes-kes tertentu Sultan menggaji pegawai-pegawai dari Singapura bagi tujuan menjayakan pemulihan kewangan negeri Johor. Dalam 1910 - 1913, pegawai British seperti J.D.Campbell, *General Adviser, Commissioner of Trade and Custom* (1910),<sup>27</sup> *Commissioner of Land and Mines* (1911), M.H. Whitley, *Legal Adviser* (1911)<sup>28</sup> telah dilantik dalam struktur pentadbiran tradisional yang diterajui oleh Sultan. Selain daripada pentadbiran pusat, pegawai-pegawai British juga telah dilantik di daerah-daerah yang ramai penduduk seperti Muar dan Batu Pahat. Berikutan daripada perlantikan ini serta kerjasama Penghulu dan Ketua Kampung konsep Mukim-Daerah telah diperkenalkan.

Perubahan struktur ini sebenarnya diperlukan oleh Sultan dalam usaha menyemak semula sistem pentadbiran tradisional bagi membolehkan penyesuaian dilakukan agar sejajar dengan keperluan peningkatan kutipan pendapatan secara moden dan juga perbelanjaan bagi keperluan perkembangan ekonomi Johor. Bagi mencapai tujuan ini beberapa perkara perlu diambil tindakan segera, antaranya termasuklah penghapusan pemilikan kekayaan Sultan secara peribadi.<sup>29</sup> Perkara kedua, adalah penghapusan pemilikan tanah secara tradisional yang sedia ada dan

membentuk sistem pentadbiran tanah yang baru bagi mewujudkan suasana yang dapat menarik minat pelabur-pelabur asing. Perkara ketiga, Pentadbiran Kolonial Johor akan memberikan tumpuan terhadap pengurusan kewangan khususnya pendapatan dan perbelanjaan. Sehubungan dengan itu Pentadbiran Kolonial terpaksa menumpukan perhatian kepada lebihan kewangan (Jumlah Nilai Pendapatan Sebenar - Jumlah Nilai Perbelanjaan Sebenar) bagi tujuan pembayaran balik hutang kerajaan Johor bagi pembiayaan pembinaan landasan keretapi.

## 2.5 Pendapatan Negeri

Kejatuhan permintaan terhadap gambir dan lada hitam telah memberi kesan negatif terhadap sistem *Revenue Farm*<sup>30</sup> yang diterajui oleh pemodal-pemodal Cina. Ini disebabkan kutipan pendapatan mereka adalah bergantung sepenuhnya kepada pengeluaran komoditi-komoditi tersebut. Dalam keadaan kekurangan hasil kutipan yang serius, pengutipan cukai secara moden dan lebih praktikal amat diperlukan. Kaedah hasil melalui *Revenue Farm* tidak lagi dapat memenuhi pengutipan hasil untuk masa hadapan.<sup>31</sup> Dalam keadaan begini, Sultan Johor amat berminat untuk memperkenalkan teknik pengutipan hasil baru kerana NNMB dan NNS(Negeri-Negeri Selat) telah berjaya meningkatkan pengutipan hasil

negeri masing-masing dengan menggunakan sistem tersebut.

Pada 1910, J.D.Campbell, *General Adviser, Commissioner of Trade and Custom* dan *Commissioner of Land and Mines* telah cuba mengorganisasi semula sistem pengutipan hasil tradisional kepada sistem kutipan hasil reformasi yang baru. Dari 1911 hingga 1913 beberapa bentuk sumber kutipan hasil telah diperkenal dan dilaksanakan, antaranya termasuklah Lesen dan Eksais (termasuk cukai penjualan candu) (62.1%), Cukai Kastam (18.9%), Cukai Tanah (4.3%) dan bakinya termasuklah lain-lain bentuk kutipan seperti yang ditunjukkan dalam Lampiran Jadual 5.1..

#### **2.5.1           Lesen dan Eksais**

Cukai jualan candu merupakan item yang paling penting dalam akaun pengutipan hasil. Ini bermakna sistem pentadbiran kutipan hasil baru masih bergantung kepada cara pengutipan hasil tradisional seperti yang dilakukan pada *Revenue Farm*. Bagaimana pun kerajaan reformasi cuba menghapuskan kutipan hasil daripada item-item tertentu seperti cukai pajak gadai dan cukai judi yang di bawah pengawasan *Revenue Farm*. Dalam kes-kes tertentu, kerajaan reformasi masih tidak dapat menghapuskan hasil daripada kegiatan-kegiatan seperti pajak gadai dan perjudian.<sup>32</sup> Dalam tempoh ini, Pentadbiran Kolonial juga telah menubuhkan *Chandu Department* pada 1911 dan memindahkan hak untuk

mengutip hasil Candu daripada *Chinese Kongkek* kepada pegawai kerajaan negeri.<sup>33</sup>

### 2.5.2 Kastam

Selepas perlantikan pegawai British, Pentadbiran Kolonial lebih berhati-hati dalam menganalisa masalah-masalah dalam perlaksanaan kutipan hasil secara lama. Berikutan daripada perlaksanaan polisi yang teliti, jumlah cukai yang dapat dikumpulkan daripada kastam telah meningkat dengan banyaknya dari \$435,609 pada 1910<sup>34</sup> kepada \$933,210 pada 1913.<sup>35</sup>

Dari segi eksport, didapati cukai yang dikutip daripada getah memperlihatkan perkembangan yang berterusan iaitu daripada \$44,556 pada 1910<sup>36</sup> kepada \$195,864 pada 1913.<sup>37</sup> Peningkatan telah berlaku sebanyak 4.4 kali ganda. Kepentingan cukai getah daripada keseluruhan cukai kastam telah meningkat daripada 10.23% pada 1910 kepada 20.99% pada 1913. Berbeza keadaannya dengan gambir dan lada hitam, yang memperlihatkan kadar penurunan yang begitu ketara iaitu daripada 31.65% pada 1910 kepada 19.05% pada 1913. Penurunan ini kerana berlakunya kejatuhan berterusan eksport komoditi tersebut dari segi nilai dan kuantiti.

Dari segi cukai import, walaupun Pentadbiran Kolonial terpaksa mengimport pelbagai jenis barang dari luar negeri, namun

begitu pentadbiran kolonial hanya mengenakan cukai import kepada satu barang sahaja iaitu arak. Cukai import arak dari segi nilai adalah lebih tinggi daripada cukai eksport getah. Struktur ini memperlihatkan bahawa keseluruhan cukai import dibayar oleh golongan pengguna yang membeli arak di Johor. Untuk mendapat penjelasan lebih lanjut mengenai cukai kastam sila lihat Lampiran Jadual 5.2..

### 2.5.3 Cukai Tanah

Selepas perlaksanaan *Land Enactment* pada 1910, Pentadbiran Kolonial cuba mengutip hasil dari tanah dengan menggunakan sistem pentadbiran British. Di peringkat ini, kerajaan masih belum dapat melaksanakan sepenuhnya polisi-polisi yang telah dirancang kerana banyak kawasan masih mengamalkan sistem lama. Selain daripada itu, pihak pentadbir menghadapi masalah kekurangan Juru Ukur yang mahir bagi mengukur tanah dan penjelasan hak milik tanah.<sup>38</sup>

Walaupun jumlah hasil cukai tanah adalah kecil berbanding dengan cukai Kastam dan cukai Eksais, Pentadbiran Kolonial yakin bahawa cukai tanah mempunyai potensi di masa hadapan. Ini disebabkan hasil daripada cukai tanah dijangka akan terus bertambah kerana berlakunya proses penerokaan tanah secara meluas.<sup>39</sup>

Adalah dipercayai perubahan dalam sistem pentadbiran

akan membantu dalam meningkatkan pengutipan hasil. Bagaimana pun, dari segi komposisi pengutipan hasil didapati bahawa sebahagian besar pengutipan hasil masih bergantung kepada sumber hasil tradisional iaitu melalui cukai penjualan candu.

## **2.6 Perbelanjaan Negeri**

Kelumpuhan sistem kewangan Johor sebelum ini berpunca daripada ketidakcekapan pengurusan peruntukan belanjawan. Dalam keadaan sebegini kerajaan reformasi terpaksa melaksanakan beberapa pindaan konsep pada peruntukan belanjawan. Selepas perlantikan pegawai British, komposisi belanjawan di antara 1911 - 1913 telah berubah dan lebih teratur mengikut prinsip-prinsip belanjawan moden. Antara kategori-kategori penting dalam belanjawan mengikut keutamaan peratusan meliputi gaji kakitangan, pencen dan kos pentadbiran (60.26%), kerja-kerja am yang sebahagian besarnya tertumpu kepada pembinaan dan pengurusan landasan kererapi dan jalan raya, utiliti yang tertumpu kepada penyediaan dan pengurusan bekalan air, elektrik dan telefon, perkhidmatan sosial yang tertumpu kepada perubatan dan pendidikan dan seterusnya adalah peruntukan khas yang hampir keseluruhannya membiayai projek-projek tertentu dari masa ke semasa (16.32%). Untuk mendapat penjelasan lanjut

mengenai perbelanjaan negeri sila lihat Lampiran Jadual 6.1, Gambarajah 6.1..

#### **2.6.1 Gaji Kakitangan, Pencen dan Kos Pentadbiran**

Dalam usaha membezakan wang kerajaan negeri dengan wang Sultan, langkah pertama yang diambil oleh kerajaan reformasi adalah secara berhati-hati membezakan wang gaji kakitangan dan wang persaraan untuk Sultan dan kerabatnya.<sup>40</sup> Usaha ini perlu kerana ianya akan memberi kesan kepada peruntukan belanjawan. Dalam hal ini telah timbul konflik di antara Sultan dengan pegawai British. Ini kerana Sultan mahukan peruntukan yang lebih banyak untuk baginda. Pada tempoh sebelum ini peruntukan untuk kos pentadbiran dan persaraan memakan belanja yang amat besar, iaitu melebihi 58.3% daripada jumlah pebelanjaan kerajaan negeri.

#### **2.6.2 Kerja Raya**

Selain daripada perbelanjaan untuk gaji kakitangan, persaraan dan kos pentadbiran, kerajaan reformasi secara khusus telah menumpukan perhatian kepada pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur diperlukan bagi mewujudkan asas ekonomi yang boleh menggalakkan perkembangan pelaburan modal. Di samping itu infrastruktur juga diharapkan dapat mewujudkan hubungan dengan lain-lain negeri di Tanah

Melayu dan Singapura, seperti pembinaan landasan keretapi dan perkhidmatan feri.

Sejak 1911, sebaik sahaja pembinaan landasan keretapi siap dibina bagi menghubungkan Gemas ke Johor Bahru, pentadbiran reformasi dengan segera telah merancang untuk memperkenalkan sistem pengangkutan jalan raya. Sistem jalan raya ini dirancangkan supaya dapat dihubungkan dengan landasan keretapi Gemas-Johor Bahru. Bagi projek pembinaan infrastruktur jangka panjang, Kluang telah dipilih sebagai lokasi permulaan bagi menghubungkan pantai timur dan pantai barat negeri Johor umpamanya Batu Pahat, Kluang dan Mersing.<sup>41</sup> Seperti yang dapat dilihat dari Jadual 2.3 dan Peta 2.1 dalam jangka masa ini beberapa jalan raya mula dibina.

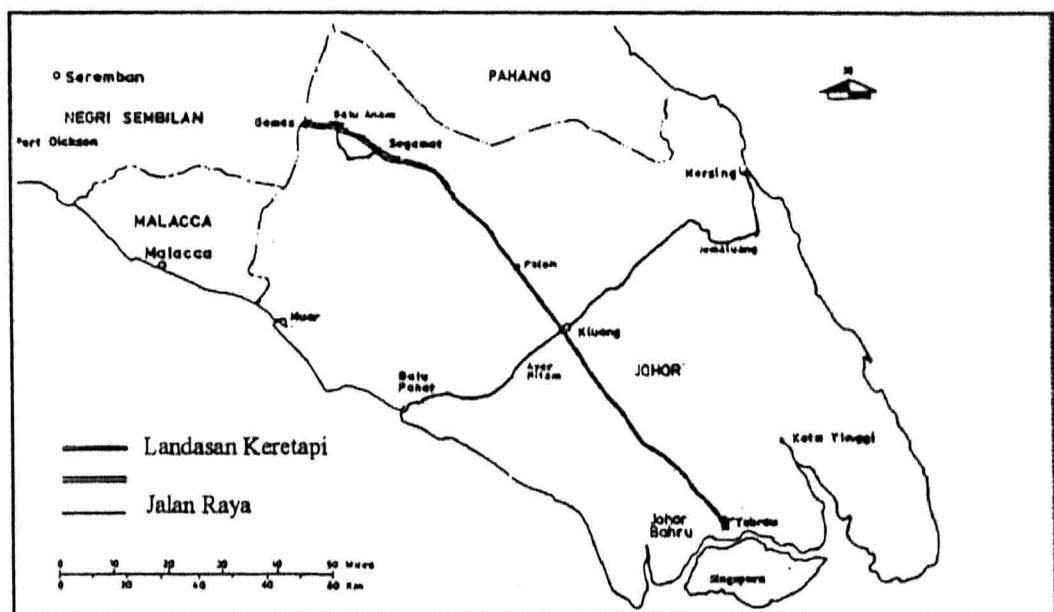
Perubahan dan pembaharuan dalam sistem pengangkutan telah mempengaruhi arah perdagangan. Jumlah komoditi barang yang besar telah disalurkan ke Singapura untuk tujuan eksport ke negara-negara lain. Dengan wujudnya keadaan ini, Johor Bahru telah memainkan peranan penting sebagai penghubung di antara negeri-negeri Tanah Melayu dengan Singapura. Walaupun sistem perkhidmatan *Wagon Ferry* telah disediakan di antara Johor Bahru dan Woodland di Singapura pada 1910,<sup>42</sup> namun kapasiti untuk membawa barang adalah amat terhad. Sebenarnya

Jadual 2.3. Skim Jalan Raya

Jalan Raya		Tahun	
Kluang	-	Batu Pahat	1911
Kluang	-	Kuala Mersing	1911
Jementah	-	Ulu Jementah	1912
Labis	-	Bandar	1912
Maharani			
Layang Layang	-	U. Johore	1913
Batu Anam	-	Jementah	1913
Sungai Mati	-	Kesang	1913

Sumber: GAJ 72/1913: Ag.GAJ kpd. GAJ, 9 April 1913.

Peta 2.1. Skim Jalan Raya, 1911 -1913



Sumber: GAJ 72/1913: Ag.GAJ kpd. GAJ, 9 April 1913.

perkhidmatan *wagon ferry* diwujudkan hanya untuk jangka pendek atau sementara sahaja. Bagi tujuan jangka panjang NNMB telah mencadangkan pembinaan sebuah tambak yang menghubungkan di antara Johor Bahru dan Woodland.<sup>43</sup> Dengan pembinaan tambak ini, sistem pengangkutan darat dapat diteruskan hingga ke Singapura. Bagaimana pun, Sultan Johor menentang keras cadangan tersebut kerana rancangan tersebut memberi kesan negatif terhadap sistem pengangkutan laut di Selat Tebrau yang mana ramai penduduk negeri itu bergantung punca pendapatan kepada perkhidmatan tersebut.<sup>44</sup> Selain daripada itu ianya juga akan menghapuskan potensi Tanjung Puteri sebagai pelabuhan pinggir pantai yang utama di Negeri Johor.<sup>45</sup>

### **2.6.3 Utiliti dan Perkhidmatan Sosial**

Sekiranya dibandingkan dengan pembangunan sistem pengangkutan, utiliti dan perkhidmatan sosial tidak memperlihatkan perkembangan yang pesat. Dalam tempoh masa ini kemudahan bekalan air hanya disediakan di kawasan Majlis Bandaran Johor Bahru sahaja.<sup>46</sup> Bagaimana pun, bekalan air itu hanya diperuntukkan sebanyak sepuluh gelen sahaja bagi setiap orang sehari.<sup>47</sup> Jumlah ini tidak dapat memenuhi keperluan air harian penduduk bandar Johor Bahru. Seperti bekalan air, bekalan elektrik juga hanya dibekalkan kepada bangunan dan rumah-rumah

yang terletak di dalam bandar Johor Bahru sahaja.

Berhubung dengan pendidikan, pada tahun 1913 terdapat sebanyak 57 buah sekolah yang kesemuannya merupakan sekolah aliran Melayu, kecuali dua buah sekolah aliran Inggeris yang masing-masing terletak di bandar Johor Bahru dan Bandar Maharani Muar. Sekolah-sekolah tersebut menampung seramai 3,177 orang murid yang diajari oleh 93 orang guru. Kesemua sekolah di atas dibiayai dan ditadbir oleh Pentadbiran Kolonial.<sup>48</sup>

Dari segi perubatan, Pentadbiran Kolonial masih belum mampu menyediakan kemudahan perubatan secara menyeluruh. Pada tahun 1911 hanya terdapat sebuah sahaja Hospital Besar yang terletak di Bandar Johor Bahru. Kesihatan buruh-buruh ladang dikendalikan sendiri oleh pemilik-pemilik ladang di bawah *Estate Labourers (Protection of Health) Enactment*.<sup>49</sup>

#### 2.6.4. Peruntukan Khas

Sebaik sahaja pegawai-pegawai British dilantik oleh Sultan, mereka telah berjaya mengubah bentuk belanjawan yang terdahulu dan memberikan tumpuan yang lebih kepada pembinaan infrastruktur asas khususnya sistem pengangkutan. Di bawah peruntukkan Khas, Pentadbiran Kolonial telah menggunakan belanjawan negeri bagi menjelaskan kadar

bunga pinjaman pembinaan landasan keretapi Johor. Dari tahun 1911 hingga tahun 1913, Pentadbiran Kolonial telah membayar bunga sebanyak \$1,172,013.00. Pembayaran kadar bunga tahunan ini diteruskan hingga ke tahun 1918.<sup>50</sup>

Sistem pengangkutan darat iaitu keretapi telah menggalakkan pembukaan tanah baru di kawasan pedalaman bagi tujuan tanaman getah yang telah berjaya menarik minat pemodal Eropah. Sebaliknya, sistem ekonomi yang berdasarkan laut dan sungai yang mempunyai pertalian yang rapat dengan pemodal Cina dan Jawa telah tergugat. Ketidakstabilan ekonomi yang berdasarkan laut dan sungai begitu jelas kelihatan apabila tambak yang menghubungkan Johor Bahru dan Singapura siap dibina pada 1924 nanti.

## 2.7 Pengurusan Kewangan

Dalam tempoh ini, Pentadbiran Kolonial terpaksa mengawal pengutipan hasil dan perbelanjaan negeri dalam usaha mendapatkan lebihan dalam akaun belanjawan. Ini bertujuan supaya kerajaan negeri dapat menjelaskan *Johor State Railway Loan* dari NNMB. Selain daripada itu, perkara paling penting adalah kerajaan negeri seboleh mungkin mestilah mendapatkan lebihan belanjawan setiap tahun kerana belanjawan yang

besar diperlukan bagi pembangunan negeri Johor di masa akan datang. Asas ekonomi yang kukuh selalu diukur berdasarkan kepada lebihan atau tabungan wang kerajaan negeri yang mempengaruhi kemasukan pemodal asing. Berikutan daripada kutipan hasil yang memuaskan, kedudukan ekonomi yang mantap dan peruntukan belanjawan yang teliti telah membolehkan kerajaan reformasi memperolehi lebihan yang banyak seperti yang ditunjukkan dalam Lampiran, Jadual 4.1.. Dengan adanya lebihan tersebut kerajaan negeri tidak perlu meminjam wang dari mana-mana pihak bagi menjelaskan hutang pembinaan landasan keretapi Johor. Ini dapat dilihat dari Jadual 2.4..

## **2.8           Kesimpulan**

Kejatuhan permintaan komoditi tradisional seperti gambir dan lada hitam serta ketidakcekapan pengurusan kewangan sebelum ini telah menyebabkan keruntuhan ekonomi tradisional Johor. Dalam keadaan ekonomi yang tidak kukuh ini, Sultan Johor cuba membaiki keadaan dengan memberi peluang kepada pegawai-pegawai British campur tangan dalam pentadbiran negeri khususnya dalam urusan pengurusan kewangan. Sultan yakin dengan berbuat demikian ekonomi Johor boleh dibangunkan melalui penglibatan pemodal-pemodal Eropah khususnya pemodal-pemodal

**Jadual 2.4. Jumlah Hutang Yang Dibayar dan Imbangan  
1910 - 1913, (Straits Dollar)**

Tahun	Jumlah Hutang yang Dibayar	Baki Hutang
1910		11,688,579
1911	500,000	11,168,579
1912	700,000	10,468,579
1913	1,616,087	8,853,492

Sumber: Disusun daripada ARJ 1911 - 1913.

British dalam sektor pertanian berskala besar. Peluang keemasan ini telah digunakan oleh pihak British bagi tujuan memperkembangkan pengaruh mereka di Negeri-Negeri Tanah Melayu. Bagaimana pun yang lebih penting, pihak British telah berjaya menyediakan laluan yang menghubungkan NNMB dengan pusat pemasaran penting iaitu Singapura.

Seperti yang telah dijelaskan sebelum ini, semenjak pegawai-pegawai British dilantik pada 1910, struktur pentadbiran kewangan telah diubahsuai. Beberapa polisi baru telah diperkenalkan dan berjaya membangunkan ekonomi Johor. Pembangunan tersebut bukanlah secara menyeluruh tetapi hanya tertumpu dalam bidang-bidang tertentu sahaja seperti pengangkutan, pertanian dan perdagangan.

Perkembangan yang dicapai lebih kepada memenuhi keperluan dan perancangan pihak kerajaan reformasi. Dalam erti kata lain, pembangunan tersebut berat kepada memenuhi keperluan golongan pemodal. Pembangunan yang dirancang ini telah mengubah asas ekonomi tradisional yang berasaskan laut dan sungai kepada ekonomi yang berasaskan daratan. Sebagai contoh, Pentadbiran Kolonial telah memberikan perhatian yang sewajarnya kepada pembangunan sistem pengangkutan darat iaitu landasan keretapi dan jalan raya dan mengabaikan pembangunan sistem pengangkutan sungai dan laut. Ini begitu jelas dapat

dilihat daripada peruntukan belanjawan tahunan seperti yang telah dijelaskan sebelum ini.

Dalam tempoh ini kerajaan reformasi masih belum dapat mengubah dan mengawal sepenuhnya pendapatan negeri. Bagaimanapun dari segi perbelanjaan negeri ketogeri-ketogeri belanjawan moden telah berjaya dilaksanakan sepenuhnya. Dari segi belanjawan negeri, kerajaan memberikan lebih tumpuan kepada pembinaan infrastruktur seperti jalan keretapi dan jalan raya. Belanjawan yang terhad diuntukkan kepada pembangunan utiliti dan perkhidmatan sosial. Satu ciri yang menarik, belanjawan negeri membelanjakan peratusan pendapatan yang besar iaitu lebih daripada separuh pendapatan negeri di peruntukkan kepada bayaran penceن, gaji kakitangan dan kos pentadbiran.

Pemulihan struktur kewangan yang dilaksanakan oleh kerajaan reformasi selain daripada berjaya membangunkan ekonomi Johor juga telah berjaya menghasilkan lebihan yang amat ketara. Lebihan ini amat penting untuk menjelaskan semua hutang yang tertangguh kerana pembinaan landasan keretapi dan juga menjadi asas kekuahan pentadbiran dan seterusnya ekonomi negeri Johor. Lebihan ini juga membolehkan perancangan ke arah hubungan rapat di antara negeri Johor dan jirannya Singapura dilaksanakan di masa akan datang.

## NOTA KAKI

1. Lihat Carl.A.Trocki, **Prince of Pirates: The Temenggongs and The Development of Johore and Singapore 1784 - 1885**, Singapore, Singapore University Press, 1979.
2. Lihat Carl A.Trocki, Op.Cit. dan Caroline, Wong May Leng, **Sistem Kangcu di Johor, 1844-1917**, Kuala Lumpur, Persatuan Muzium Malaysia, 1992.
3. **ARJ 1913**, hal:3.
4. **Ibid.**
5. **Ibid.**
6. **Ibid.**
7. **Ibid.**
8. **Ibid.**
9. **Ibid.**
10. Caroline, Wong May Leng, Op.Cit., hal:62.
11. Lihat Shaharil Talib, "Global History at The Local Level: Batu Pahat District, Johore, 1900 - 1941", Kyoto, The Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, 1990.
12. Caroline, Wong May Leng, Op.Cit., hal:63.
13. **ARJ 1911**, hal:3.
14. Shaharil Talib, Op.Cit.
15. **ARJ 1911**, hal:17.
16. John.H. Drabble, **Rubber in Malaya 1876-1922, The Genesis of The Industry**, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1973, Appendix 3, hal:215.
17. **Ibid.**

18. **Ibid.**
19. Lihat Allen James de Vere, "Johore 1901-1914: The Railway Concession: The Johore Advisory Board: Swettenham's Resignation and the First General Adviser, **JMBRAS**, Vol.45, Pt.2, 1972, hal:1-28.
20. Lihat Sinclair Keith, "Hobson and Lenin in Johore: Colonial Office Policy towards British Concessionaires and Investors, 1878-1907." **Modern Asian Studies**, Vol.1, No.4, 1967, hal:335-352.
21. Lihat, Amarjit Kaur, **Bridge and Barrier: Transport and Communications in Colonial Malaya, 1870 - 1957**, Singapore, Oxford University Press, 1985.
22. **ARJ 1911**, hal:19-20.
23. John H. Drabble, **Op.Cit.**, hal:68.
24. Amin Sweeney, **Reputations Live On - An Early Malay Autography**, Berkeley and Los Angels, University of California Press, 1980. hal:64-65.
25. **A Report on The 1947 Census of Population, Malaya Comprising The Federation of Malaya and The Colony of Singapore**, M.V. Del Tufo, London, The Crown Agents for The Colonies, 1949, hal: 39.
26. **Ibid.**
27. **ARJ 1911**, hal:17.
28. **Ibid.**
29. **Ibid.**
30. Lihat Carl A. Trocki, **Op.Cit.**
31. **ARJ 1911**, hal:5-7.
32. **GAJ 163/1911**: The Revenue Farm Enactment, 1911, 16 November 1911.
33. **GAJ 47/1912**: Manager, The Johore Rubber Land,Ltd kpd. Ag.GAJ,11 April 1912.
34. **ARJ 1911**, hal:4.

35. **ARJ 1913**, hal:10.
36. **ARJ 1911**, hal:7.
37. **ARJ 1913**, hal:11.
38. **ARJ 1913**, hal:8.
39. **ARJ 1911**, hal:2.
40. CO 273/371: Sultan Ibrahim kpd. Sir Arthur Young, 11 Ogos 1913, hal: 44.
41. GAJ 72/1913: Ag. GAJ kpd. GAJ, 9 April 1913.
42. CO 273/362: G.H.Fox, Ag.Chief Resident Engineer for Construction FMS Railways, 17 Januari 1910, hal:239-241.
43. HCO 360/1912: Office of The General Manager for FMS Railway kpd. SHC, FMS, 9 Februari 1912.
44. GAJ 72/1913: H.H.Sultan, Johor kpd. Ag. GAJ, 9 April 1913.
45. Ibid.
46. GAJ 276/1912: Chief Engineer, PWD, Johore kpd. Ag.GAJ, 10 Dis. 1912.
47. Ibid.
48. Sila lihat **ARJ 1911** dan **1913**.
49. Sila lihat **ARJ 1911**, hal: 12.
50. Sila lihat, **ARJ 1911**, **ARJ 1912** dan **ARJ 1913**.