

## Pengenalan Undang-Undang Akhbar Di Negeri-Negeri Selat 1806 - 1867

MOHD SAFAR HASIM

### PENGENALAN

Tujuan utama artikel ini ialah untuk melihat bagaimana undang-undang akhbar diperkenalkan di negeri-negeri Selat, iaitu Pulau Pinang, Singapura dan Melaka mulai 1806 hingga 1867. Pengenalan undang-undang ini berlaku dalam tiga peringkat. Peringkat pertama ialah pengenalan dan penguatkuasaan peraturan terhadap akhbar dari tahun 1806, iaitu dari tahun bermulanya suratkhbar pertama di Pulau Pinang, sehingga 1830 apabila autonomi pemerintahan di Pulau Pinang, Singapura, dan Melaka berakhir. Peringkat kedua ialah penguatkuasaan undang-undang akhbar di Presidensi Bengal apabila ketiga-tiga negeri Selat itu diletakkan di bawah pentadbiran Bengal di India mulai 1830 sehingga 1835. Peringkat ketiga ialah pengenalan undang-undang yang seragam bagi seluruh pemerintahan *British East India Company (EIC)* di India yang juga meliputi ketiga-tiga negeri Selat itu dalam tahun 1835. Undang-undang itu dikenali sebagai *India Act No. XI of 1835* (atau *Press Act*) dan kegagalan langkah menguatkuasakan *Indian Act No. XV of 1857*. Oleh kerana penguatkuasaan undang-undang percetakan pada tahun 1835 di seluruh pemerintahan *EIC* di India, yang merangkumi Pulau Pinang, Singapura, dan Melaka, mempunyai sejarahnya sendiri, satu tinjauan ringkas mengenai pengenalan peraturan dan undang-undang berkaitan akhbar di India mulai sekitar tahun 1790 dilakukan. Percubaan juga dibuat untuk menguatkuasakan di negeri-negeri Selat undang-undang akhbar India yang diluluskan dalam tahun 1857 berikutan peristiwa Dahagi India. Tetapi undang-undang itu tidak dikuatkuasakan kerana terdapat bantahan yang kuat. Tempoh antara 1806 sehingga 1867 boleh dilihat sebagai tempoh pengenalan undang-undang akhbar di negara ini.

### PENGENALAN PERATURAN TERHADAP AKHBAR

Pengenalan peraturan terhadap akhbar bermula dengan tertubuhnya akhbar pertama di negara ini. Akhbar tersebut yang dicetak dalam bahasa Inggeris, diterbitkan di Pulau Pinang pada 1 Mac 1806 oleh A. B. Bone seorang pengusaha akhbar dari Madras. Sebelum ke Pulau Pinang, Bone pernah

menjadi pencetak dan penerbit kepada dua buah akhbar di Madras yang bernama *The Hircarrah* dan *Madras Gazette*. Bone memohon kebenaran daripada Kerajaan Pulau Pinang pada mulanya untuk menjalankan perusahaan percetakan dan tidak lama kemudian memohon untuk menerbit akhbar. Sebagai sebuah Kerajaan yang berkuasa di Pulau Pinang, ia telah mengeluarkan lesen kepada Bone untuk menerbit akhbar yang dikenali sebagai *The Prince of Wales Island Gazette*, walaupun tidak ada peruntukan undang-undang untuk mengeluarkan lesen percetakan. Ia dikeluarkan atas budibicara Gabenor dan majlisnya. Walaupun tidak ada peruntukan penapisan, ia menguatkuasakan *prior censorship* terhadap akhbar yang diterbitkan oleh Bone.

Amalan *prior censorship* adalah sama seperti yang sedang berjalan di India ketika itu. Naungan ini diberi dalam bentuk lesen percetakan akhbarnya, kerja-kerja percetakan, dan pinjaman kewangan untuk meneruskan hidup perusahaannya. Syaratnya Bone membenarkan *prior censorship*. Semua ini berlaku atas kemahuan ataupun persetujuan (*acquiescence*) Bone. Sebagai seorang penerbit yang berpengalaman Bone meminta syarat yang sama seperti yang dikenakan di Madras untuk penerbitannya. Permintaan ini memberi jalan kepada Kerajaan Pulau Pinang untuk mengikut jejak *presidensi* lain di India. Khalayak akhbar pada ketika itu terdiri daripada orang-orang Inggeris, sama ada yang berkhidmat dalam Kerajaan Pulau Pinang atau peniaga, agen jualan, pedagang dan sebagainya. Dengan tertubuhnya *The Prince of Wales Island Gazette*, peraturan dan undang-undang terhadap akhbar mulalah diperkenalkan. Dengan demikian bermulalah hubungan antara akhbar dan kerajaan dan akhirnya terbentuk satu sistem yang mencorakkan kegiatan akhbar di negara ini.

## PERATURAN DAN UNDANG-UNDANG AKHBAR DI INDIA

Bahagian ini akan menerangkan secara sepintas lalu peraturan dan undang-undang yang dikuatkuasakan di India, khususnya di Bengal (yang merupakan tempat *Supreme Government*), Madras, dan Bombay. Pengetahuan mengenai peraturan dan undang-undang di India ini penting kerana pertama sekali, orang yang pertama terlibat dalam memperkenalkan akhbar di Pulau Pinang pernah menjalankan usaha penerbitan akhbar di Madras dan pegawai-pegawai Inggeris di Pulau Pinang juga pernah bertugas di India. Yang keduanya ada di antara peraturan dan undang-undangnya diarah dilaksanakan di Pulau Pinang, dan kemudiannya di Negeri-negeri Selat. Peraturan dan undang-undang akhbar India ini meliputi tempoh 1790 hingga 1830 iaitu sebelum Negeri-negeri Selat diletakkan di bawah Kerajaan Bengal. Peraturan-peraturan yang dikuatkuasakan di beberapa *presidensi* di India, pada mulanya hanya berbentuk *ad hoc*, yang dikeluarkan apabila timbul sesuatu keperluan. Undang-undang yang pasti hanya wujud selepas tahun 1820an.



## PENAPISAN AKHBAR DI INDIA

Penapisan akhbar mula dikenakan di Bengal, sebuah pusat pemerintahan Kerajaan yang ditubuh oleh *EIC* di India pada 13 Mei 1799<sup>1</sup>. Bagaimanapun, Bombay sudahpun melaksanakan penapisan akhbar sejak 1791.<sup>2</sup> Penapisan akhbar juga dijalankan di Madras, tetapi tidak dapat dipastikan tarikhnya, mungkin sekitar tarikh ini juga. Sebelum 1799, tidak terdapat peraturan yang seragam dan konsisten di ketiga-tiga *presidensi*, iaitu Bengal, Madras dan Bombay, untuk memandu tingkahlaku para editor akhbar, atau untuk menghalang dan menghukum tindakan mereka yang berlebihan.<sup>3</sup> Tindakan penapisan yang dikuatkuasakan mulai 1799 itu dijalankan kerana kerap berlaku penyalahgunaan (*abuses*) oleh akhbar antara tahun 1791 hingga 1799, budi bicara editor dirasa saja tidak mencukupi untuk mengawal.

Menjelang tahun 1818 sebanyak tiga set peraturan telah dikeluarkan. Yang pertama ialah peraturan penapisan yang dikeluarkan pada 13 Mei 1799, iaitu menguatkuasakan *prior censorship* di Bengal. Pada 29 Jun 1799, Kerajaan memutuskan semua akhbar mesti ditapis dahulu oleh Kerajaan sebelum diterbitkan.<sup>4</sup> Oleh kerana Bengal baru saja dikenakan peraturan penapisan, ini bermakna ia meliputi Bombay dan Madras, dan oleh kerana Bombay sudahpun menguatkuasakan peraturan penapisan sejak 1791, peraturan ini nampaknya hanya mengenai Madras. Set yang kedua dikatakan diterbitkan pada 6 Ogos 1801, tetapi peraturan ini tidak ditemui, dan set yang ketiga ialah peraturan mengenai mesin cetak dikeluarkan dalam tahun 1813 di Calcutta.

Di Bengal, antara tahun 1791-1799 campur tangan Kerajaan terhadap akhbar dihadkan kepada kesalahan yang serius, memaklumkan ketidakpuasan Kerajaan dan para editor diminta memohon maaf kerana melakukan kesalahan itu. Hanya dalam dua kes yang tersangat serius Kerajaan mengusir dua orang Eropah, dan dalam satu kes ia menggantung seorang pesalah dari perkhidmatan *EIC*. Akhbar-akhbar di Calcutta, Bengal dikenakan penapisan akhbar mulai 1799 hingga 1818.<sup>5</sup>

### BENGAL REGULATIONS 1818 DAN PEMANSUHAN PENAPISAN AKHBAR

Pada 19 Ogos 1818, *Governor General* di Bengal memansuhkan penapisan akhbar kerana dalam masa penapisan akhbar berkuatkuasa, iaitu antara 1799 hingga 1818, tidak terdapat kes yang menyebabkan kemarahan Kerajaan (*no case had occurred which it found necessary to visit with severe displeasure of Government*).<sup>6</sup> Sebagai gantinya, peraturan yang dikenali sebagai *Bengal Regulations 1818* diwujudkan untuk memandu kelakuan para editor akhbar.<sup>7</sup> Peraturan ini melarang kritikan yang negatif (*adverse*) terhadap pentadbiran Kerajaan, begitu juga kenyataan yang tidak baik terhadap



anggota *Council*, Hakim atau Lord Bishop of Calcutta. Perbincangan yang boleh menggemparkan atau menimbulkan syak-wasangka di kalangan penduduk pribumi, atau sebarang tujuan untuk mengganggu mengenai pandangan agama atau fahaman mereka juga dilarang. Sebarang perkara yang boleh menjejaskan kuasa dan nama baik British di India juga dilarang. Begitu juga skandal peribadi atau kenyataan peribadi yang berkecenderungan untuk menimbulkan kebencian di kalangan masyarakat.<sup>8</sup>

Di bawah peraturan ini, yang diberitahu kepada para editor pada 19 Ogos 1818, *Governor General in Council* tidak memerlukan akhbar mereka disemak oleh seorang pegawai Kerajaan (arahan sebelumnya ialah *Secretary to the Government* atau seorang pegawai yang diarahkan olehnya) sebelum diterbitkan. Bagaimanapun, para editor bertanggungjawab secara peribadi bagi apa saja yang mereka terbitkan yang bercanggah dengan peraturan yang diberikan, atau yang mungkin bercanggah dengan prinsip umum undang-undang British yang diwujudkan di India.<sup>9</sup> Maksud Kerajaan itu boleh diselami, iaitu para editor hendaklah bertindak mengawal diri atau (*self-restraint*), dan ada pihak akan melihat langkah ini sebagai *self-censorship*.

Dalam bulan December 1819, Bombay memansuhkan peraturan penapisan dan memperkenalkan *Bengal Regulations 1818* di situ. Terdapat desakan di Madras supaya penapisan akhbar dimansuhkan juga seperti di Bengal dan Bombay, tetapi Kerajaan Madras merasa ia tidak perlu malah ia menulis kepada *Court of Directors* tentang bahaya membebaskan akhbar dari kawalan yang paling mutlak.<sup>10</sup> Bagaimanapun, penapisan akhbar di Madras akhirnya dimansuhkan pada 16 Mac 1832.<sup>11</sup>

### AKTA SUMBAT MULUT (*THE GAGGING ACTS*)

Selepas peraturan penapisan di Bengal dimansuhkan dalam tahun 1818, Kerajaan *Presidensi* Fort William, Bengal menghadapi banyak masalah dengan akhbar.<sup>12</sup> Banyak perkara ditulis dalam akhbar dan lain-lain penerbitan di Calcutta yang berkecenderungan membawa kebencian dan *contempt*, dan mengganggu keamanan, harmoni dan ketenteraman masyarakat.<sup>13</sup> Berikutan dengan itu, *Governor General in Council* telah meluluskan satu peraturan yang lebih dikenali sebagai *the Gagging Act*<sup>14</sup> (Akta Sumbat Mulut) iaitu undang-undang melesen percetakan dan penerbitan di dalam (*within*) *Settlement of Fort William* di Bengal. Nama rasmi peraturan itu ialah *A Rule, Ordinance, and Regulation for the good Order and Civil Government of the Settlement of Fort William in Bengal, 1823*.<sup>15</sup> Pelesenan ini meliputi suratkhbar, dan majalah, *registers*, *pamphlets* dan lain-lain buku dan penerbitan bercetak, dalam sebarang bahasa dan tulisan, diterbit secara berkala, yang mengandungi atau dikatakan mengandungi berita-berita awam dan '*intelligence*', atau kritikan tajam (*strictures*) terhadap tindakan, langkah-langkah dan prosiding (*proceedings*) Kerajaan, atau sebarang kejadian atau



apa-apa urusan.<sup>16</sup> Hanya mereka yang diberi lesen, yang boleh dipohon dengan mengemukakan afidavit, yang dibenar mencetak dan menerbit akhbar dan sebagainya. Lesen ini boleh ditarik balik. Bagaimanapun, penerbitan bercorak perdagangan dikecualikan dari peraturan itu. Peruntukan ini penting diambil perhatian kerana apabila *Residen* Singapura John Crawford memohon kebenaran dari *Supreme Government* untuk menerbit sebuah *Commercial News Paper*, *Supreme Government* tidak mengenakan apa-apa syarat kerana di bawah *Seksyen IX A Rule, Ordinance, and Regulation...1823* akhbar demikian memang dikecualikan daripada peraturan yang berkuatkuasa ketika itu.<sup>17</sup>

Pada 5 April 1823, peraturan mengenai mesin cetak yang dikenali sebagai *A Regulation for preventing the establishment of Printing-Presses without Licence, and for restraining, under certain circumstances, the circulation of printed Books, and Papers (A.D.1823 Regulation III)* diluluskan. Menurut mukadimah peraturan ini untuk menghalang pertumbuhan mesin cetak pada masa depan di kawasan yang terletak di bawah presidensi Fort William (*...to prohibit, within the territories immediately subordinate to the presidency of Fort William, the future establishment of printing-presses*).<sup>18</sup> Peraturan itu juga meliputi penggunaan mesin cetak berkenaan, atau type atau bahan-bahan lain, melainkan dengan mendapat lesen dari Kerajaan, dengan syarat-syarat tertentu, untuk mengawal dari salah-guna. Ia juga meliputi larangan terhadap pengedaran, dalam wilayah yang disebutkan, akhbar-akhbar tertentu, buku bercetak, atau sebarang penerbitan, sama ada ia dicetak di bandar Calcutta atau di tempat lain.<sup>19</sup>

Di Bombay pula, satu peraturan diperkenalkan yang dikenali sebagai *A Rule, Ordinance and Regulation for preventing the mischief arising from the printing and publishing Newspapers, and Periodicals and other Books and Papers by persons unknown*.<sup>20</sup> Ia diluluskan oleh *Governor in Council* Bombay pada 2 Mac 1825 dan didaftarkan di *Supreme Court of Judicature* di Bombay pada 11 Mei 1825. Peraturan ini agak longgar berbanding dengan peraturan di Bengal kerana ia hanya memerlukan pemohon untuk mengemukakan satu afidavit yang ditandatangani di hadapan *Chief Secretary*. Afidavit berkenaan harus mengandungi butir-butir seperti nama, tempat pencetak penerbit dan pemilik akhbar berkenaan dan sebagainya. Perkecualian yang diberikan kepada penerbitan berbentuk perdagangan juga digunakan di Bombay. Bagaimanapun ia menambah perkecualian itu dengan mengecualikan juga buku atau penerbitan lain untuk kegunaan Kerajaan di ketiga-tiga *presidensi* di India.<sup>21</sup>

Dalam tahun 1826 *Governor General* di Bengal telah meminta undang-undang itu dilaksanakan di Bombay dan Madras.<sup>22</sup> Bagaimanapun, apabila Kerajaan Bombay mengemukakan undang-undang itu untuk didaftarkan di *Supreme Court* Bombay, permohonan itu ditolak oleh Mahkamah itu pada 10 Julai 1826, dengan mengatakan bahawa keadaan di Bombay tidak sama



dengan di Calcutta.<sup>23</sup> Selepas penolakan itu Kerajaan Presidensi Madras yang juga diminta oleh *Governor General* Bengal berbuat demikian memutuskan untuk tidak mengemukakan kepada *Supreme Court*nya.<sup>24</sup> Pada waktu itu penggubalan undang-undang melibatkan *Governor in Council* dan Mahkamah. Mahkamah perlu bersetuju dengan sesuatu undang-undang sebelum ia didaftarkan. Hanya selepas itu boleh dilaksanakan. Masalah ini timbul kerana sebelum 1834 segala peraturan atau undang-undang yang dibuat oleh *Governor General in Council* atau *Governor* mesti didaftar dan diterbitkan di sebuah *Court of Justice* di Bengal, Madras atau Bombay. Tetapi berdasarkan *Charter Act 1833* yang berkuatkuasa dari 22 April 1834 peraturan itu tidak diperlukan lagi.<sup>25</sup> Undang-undang baru itu juga memberi kuasa untuk membuat perundangan kepada *Governor-General in Council* (*Governor-General in Council empowered to legislate for India*).<sup>26</sup>

Satu lagi peraturan yang diluluskan ialah *A regulation for restricting the establishment of printing presses and the circulation of printed books and papers*. Ia diluluskan oleh *Governor in Council* Presidensi Bombay pada 1 Januari 1827.<sup>27</sup> Jika peraturan tahun 1825 hanya memerlukan penyerahan affidavit atau notis, peraturan 1827 ini memerlukan mendapat lesen daripada Kerajaan.<sup>28</sup> Sesiapa yang memerlukan lesen demikian mestilah mengemukakan permohonan bertulis kepada Magistrate dalam *Jurisdiction* itu, dengan menyatakan nama, pekerjaan, kasta atau agama, tempat tinggal pemohon, dan lain-lain orang yang terlibat seperti pemilik atau penerbit dan tempat di mana dan tujuan percetakan itu dibuat, dan butir-butir itu disahkan dengan mengangkat sumpah oleh sesiapa yang terlibat yang dipilih oleh Magistrate. Magistrate itu kemudiannya akan mengemukakan permohonan itu (dengan terjemahannya jika ia bukan dalam Bahasa Inggeris) kepada *Governor in Council* untuk keputusannya.<sup>29</sup> Ketika Presidensi Bengal dan Presidensi Bombay mengadakan undang-undang melesenkan percetakan dan penerbitan akhbar, Madras yang tidak memansuhkan penapisan akhbar terus melaksanakan penapisan itu, sehinggakan tindakan ini disifatkan sebagai tiada persamaan di tempat lain.<sup>30</sup>

Pada 17 Mac 1832, *Governor in Council* Madras menghapuskan penapisan akhbar di *presidensi* itu, dan tugas yang diberikan kepada *Chief Secretary* untuk melakukan penapisan ditarik balik.<sup>31</sup> Walaupun Kerajaan Bombay menjangkakan Parlimen England akan meluluskan undang-undang berkenaan, tetapi yang sebenarnya *Governor General* di Bengal yang meluluskan undang-undang yang seragam untuk semua jajahan takluk British di India dalam tahun 1835 iaitu *Indian Act No XI of 1835*, yang berkuatkuasa juga di negeri-negeri Selat.



## PERATURAN AKHBAR DI NEGERI-NEGERI SELAT

Peraturan Akhbar atau *Press Rules and Regulations* wujud secara berasingan di Pulau Pinang dan Singapura berikutan keperluan untuk menubuhkan perusahaan akhbar di kedua-dua tempat tersebut. Peraturan di Pulau Pinang diwujudkan apabila *The Prince of Wales Island Gazette* ditubuhkan dalam tahun 1806, dan di Singapura apabila *Singapore Chronicle* ditubuhkan dalam tahun 1824. Perkara ini berlaku kerana Pulau Pinang dan Singapura pada ketika itu terletak di bawah pentadbiran yang berasingan, Pulau Pinang adalah sebuah *Presidensi* yang tersendiri, manakala Singapura terletak di bawah *Supreme Government* di Bengal. Apabila Melaka hendak menubuhkan akhbar di bandar itu dalam tahun 1826, ia dan Singapura sudah bercantum dengan Pulau Pinang di bawah satu *Presidensi*. Oleh itu peraturan yang dikenakan di Pulau Pinang dan di Singapura dikuatkuasakan juga di Melaka.

## PERATURAN AKHBAR DI PULAU PINANG

Peraturan akhbar di Pulau Pinang bermula dengan A. B. Bone. Beliau telah memohon secara bertulis kepada Kerajaan Pulau Pinang untuk menubuhkan sebuah percetakan. Surat ini dibaca dalam *Council Meeting* pada 23 Jan. 1806 tetapi tidak ada apa-apa keputusan dibuat mengenainya. Bone menulis sepucuk surat lagi pada 29 Jan. 1806. Kali ini beliau menyatakan hasratnya untuk menerbitkan sebuah akhbar yang dinamakan *The Prince of Wales Gazette* “yang akan dikendalikan mengikut rancangan yang sama seperti akhbar Kerajaan di Calcutta, Madras, Bombay dan Ceylon.<sup>32</sup> Beliau juga memaklumkan bahawa alat percetakannya yang dikirim dengan kapal Clyde “yang dijangka tiba pada bila-bila masa”. Oleh yang demikian beliau sangat-sangat berharap Kerajaan dapat memberi kebenaran kepadanya supaya beliau dapat menghebah ke seluruh *Settlement* tujuannya itu.<sup>33</sup> Dalam mesyuarat pada 30 Jan. 1806, Kerajaan Pulau Pinang yang dipimpin oleh *Governor Phillip Dundas* memutuskan memberi kebenaran kepada Bone untuk menubuhkan sebuah percetakan, dan menerbitkan sebuah akhbar di bawah sekatan tertentu. Beliau diberi lesen yang berupa surat kebenaran untuk tujuan tersebut. Mesyuarat itu juga mengarahkan Bone menyatakan kadar bayarannya untuk mencetak Iklan Kerajaan.<sup>34</sup>

Keputusan Kerajaan itu tidak menjelaskan apakah sekatan-sekatan yang dikenakan terhadap Bone apabila beliau diberikan lesen percetakan dan penerbitan akhbar. Bagaimanapun, oleh kerana Bone sudah menawarkan diri untuk mengendalikan perusahaannya “mengikut rancangan yang sama seperti akhbar Kerajaan di Calcutta, Madras, Bombay dan Ceylon” ia membuka jalan, jika Kerajaan tidak mempunyai hasrat demikian pada mulanya, untuk melaksanakan penapisan akhbar sebagaimana yang berlaku di tempat-tempat



tersebut pada ketika itu. Jenis sekatan yang dikenakan terhadap Bone mungkin dijelaskan dalam surat yang dikirim kepadanya, tetapi surat demikian tidak ditemui. Bagaimanapun, surat Bone bertarikh 25 Feb. 1806, sebagai menjawab kebenaran yang diberikan kepadanya menyatakan mengenai apa yang boleh dimasukkan ke dalam *Gazette* bahawa beliau “akan menghantar *proof sheet* ke pejabat Setiausaha Kerajaan pada pukul 4 petang setiap hari Jumaat, untuk membolehkan dipadam sebarang perkara yang dianggap tidak patut dibaca oleh orang ramai.”<sup>35</sup> Daripada jawapan Bone itu jelaslah bahawa Kerajaan mahu mengenakan penapisan terhadap apa yang dicetak. Dengan keputusan ini bermulalah penapisan akhbar, sama ada atas kehendak Kerajaan atau tawaran oleh pengusaha yang ingin mencari jalan selamat tidak menjadi soal sangat. Mungkin kedua-dua pihak mengambil iktibar daripada cara yang dilaksanakan di India dalam mengendalikan soal-soal seperti ini pada waktu itu.

Akhbar ini diterbit berterusan, dan sebagaimana yang dapat dikesan tidak ada masalah dihadapi dengan Kerajaan, sehingga keluaran terakhirnya di bawah penyeliaan Bone pada 22 April 1815. Nama akhbar itu ketika itu ialah *The Prince of Wales Island Gazette*. Bone meninggal dunia pada 26 April 1815, dan penerbitan akhbar terhenti untuk beberapa minggu. B. C. Henderson, seorang storekeeper perubatan menyambung semula penerbitan akhbar ini pada 20 Mei, 1815 sebagai pemilik dan editor baru. Walaupun Henderson mengekalkan nama akhbar itu, iaitu *The Prince of Wales Island Gazette*, beliau memulakan penomboran baru iaitu Vol. 1 No. 1, dan memperkenalkan seorang pencetak baru iaitu John Brasset. Henderson membeli percetakan dan peralatannya dalam satu lelongan awam yang diadakan pada 19 Mei 1815, dan kemudiannya memaklumkan kepada Governor Petrie mengenainya. Sebagaimana Bone yang mengharapkan persetujuan dan sokongan Kerajaan untuk menjalankan usaha penerbitan akhbar, Henderson juga demikian.<sup>36</sup> Dalam surat bertarikh 20 Mei 1815, Pemangku *Secretary to the Government* James Cousens, memaklumkan kepada Henderson persetujuan Kerajaan membenarkannya mencetak dan menerbitkan akhbar yang dinamakan *Prince of Wales Island Gazette*. Surat lesen dan arahan kepada Henderson buat pertama kalinya dengan jelas menyatakan sekatan terhadap akhbar.<sup>37</sup>

Surat ini dengan jelas memberi dua garis panduan.

\* Pertama, penerbit akhbar tidak dibenarkan memasukkan sebarang perkara yang memburukkan Kerajaan walau bagaimana kecil sekalipun.

\* Kedua, *proof sheet* akhbar itu hendaklah dihantar untuk disemak oleh *Secretary to Government* (yang bertindak sebagai Pegawai Penapis atau *Censor*).

Syarat yang pertama mungkin sudah dijalankan sejak Bone lagi tetapi tidak ditemui buktinya. Syarat yang kedua adalah jelas lanjutan daripada



zaman Bone. Henderson tidak lama menerbit dan mencetak akhbar itu kerana pada tahun 1817 akhbar itu berpindahmilik kepada William Cox. Pada 5 Mei 1817, Cox menulis surat kepada Governor William Edward Phillip, memaklumkan bahawa beliau telah mencapai persetujuan dengan pemilik percetakan *Prince of Wales Island Gazette* untuk mengedit dan menyelia secara am dan memohon pertimbangan daripada Kerajaan untuk mendapat kebenarannya. Beliau berjanji akan melakukannya atas prinsip yang sama seperti yang dilakukan sebelumnya.<sup>38</sup> Pada 7 Mei 1817, W. A. Clubley, *Secretary to the Government* menjawab surat Cox sambil menyatakan syarat tidak boleh memasukkan perkara yang *obnoxious* kepada Kerajaan dan mesti menyerahkan proof sheet untuk disemak sebelum diterbitkan.<sup>39</sup> Ini adalah syarat-syarat yang dikenakan sebelumnya. Permohonan Cox ini diluluskan dalam mesyuarat *Council* pada 10 Mei 1817 yang dipengerusikan oleh William Edward Phillip. Ia dikenakan sekatan dan syarat yang biasa dikenakan.<sup>40</sup> Kebenaran ini bermakna sekatan dan syarat yang dikenakan terhadap penerbit dan editor terdahulu daripada Cox diteruskan dan tidak ada apa-apa tambahan sekatan atau syarat dikenakan.

Bagaimanapun, Cox mula merasa tertekan apabila Kerajaan, ketika itu di bawah Governor Robert Fullerton, memarahinya kerana menyiarkan sepucuk surat yang tidak disukai oleh Kerajaan. Berikutan dengan itu Kerajaan cuba mengenakan sekatan tambahan yang tidak disetujui oleh Cox. Berikutan surat yang dihantar oleh Kerajaan kepadanya, Cox menyatakan beliau tidak mahu menerbitkan akhbar itu *on my responsibility* lalu menawarkan untuk menjual percetakannya kepada Kerajaan.<sup>41</sup> Mesyuarat Council pada 28 April 1826 yang dipengerusikan oleh Governor Robert Fullerton memutuskan menarik balik sekatan yang dicadangkan, sambil itu menolak tawaran penjualan percetakannya.<sup>42</sup>

Apa yang dimaksudkan dengan tanggungjawab penuh itu tidak jelas. Ia mungkin bermakna Cox terpaksa menanggung seluruh beban kewangan menjalankan operasi akhbar itu, ataupun *proof sheet* akhbarnya tidak payah dikemukakan kepada Kerajaan untuk ditapis, jadi tanggungjawab itu terlepas daripada Kerajaan, dan diletakkan di bahu Cox. Jika berlaku sebarang kesalahan Cox yang menanggungnya. Ini hanyalah satu spekulasi saja. Tetapi yang pentingnya ialah kesediaan Kerajaan dalam soal ini untuk berundur, iaitu dengan menarik balik sekatan yang dikena atau bakal dikenakan menunjukkan Kerajaan bersedia bertolak ansur, walaupun tindakan ini diambil selepas Cox mengancam menjual percetakannya kepada Kerajaan dan enggan meneruskan tugasnya sebagai editor.

Masalah Cox seterusnya ialah apabila Kerajaan berura-ura mencetak borang di tempat lain. Berikutan dengan itu Cox enggan meneruskan penerbitan akhbarnya.<sup>43</sup> Beliau merasa dukacita yang amat sangat kerana beliau telah mematuhi dalam segala segi peraturan akhbar yang dikenakan dan beliau tidak pernah diberitahu jika beliau melanggar sebarang peraturan



itu, tiba-tiba sumber utama sokongan dan *patronage* yang dinikmati oleh akhbar itu sejak kira-kira 22 tahun hendak ditamatkan. Beliau menjelaskan pendapatan yang diperolehi daripada cetakan borang rasmi adalah pendapatan utama perusahaannya dan jika sebahagian besar daripada sumber itu ditarik bakinya tidaklah cukup untuk menanggung kos mencetak akhbar. Oleh itu beliau terpaksa menghentikan penerbitan akhbar yang ditubuhkan di *Presidensi* itu dan di bawah *patronage* Kerajaan selama 22 tahun, 10 tahun daripadanya dibawah penyeliaannya.<sup>44</sup> Bagaimanapun, dalam suratnya pada 26 Julai 1827, Kerajaan memberitahu Cox bahawa pihaknya belum membuat keputusan mengenai perkara yang dirujuknya, iaitu mengenai cetakan borang rasmi di tempat lain. Namun ia memaklumkan kepada Cox bahawa sebarang perubahan pada masa depan adalah bergantung kepada pertimbangan kewangan semata-mata dan tidak bergantung kepada kelakuannya sebagai editor.<sup>45</sup>

Mesyuarat itu selanjutnya memutuskan untuk meletakkan akhbar *Prince of Wales Island Gazette* di atas dasar yang sama dengan akhbar di Singapura dan Melaka dan dengan demikian Cox diperlukan menggugurkan *Published under the Sanction and Patronage of Government* di bawah tajuk akhbar itu. Arahan ini sukar diterima oleh Cox. Surat Kerajaan bertarikh 26 Julai 1827 diterimanya pada 27 Julai 1827. Cox terus menjawab bahawa oleh kerana beliau tidak dapat membuat penukaran untuk menerbitkan akhbar sama seperti yang diterbitkan di Singapura dan Melaka (iaitu tanpa menggunakan perkataan-perkataan *Published under the Sanction and Patronage of the Government* beliau memaklumkan bahawa akhbar yang seharusnya terbit pada 28 Julai 1828 tidak dapat diterbitkan.<sup>46</sup>

Keesokan harinya, beliau mengutus sepucuk lagi surat menyatakan bahawa beliau menolak untuk menerbitkan akhbar *The Gazette* atas syarat-syarat yang dikemukakan dalam surat bertarikh 26 Julai 1827. Oleh yang demikian, katanya, akhbar itu akan berhenti diterbitkan di bawah penyeliaannya.<sup>47</sup> Cox menawar untuk menjual percetakannya kepada Kerajaan dengan harga 5,000 Spanish Dollars. Tawaran itu ditolak oleh Kerajaan dalam Mesyuarat bertarikh 2 Ogos 1827.<sup>48</sup>

Edisi akhir *The Prince of Wales Island Gazette* sebelum Cox menghadapi masalah kemungkinan ditarik balik kerja-kerja cetakan borang rasmi ialah pada 21 Julai 1827. Beliau menyatakan tidak dapat menerbitkan edisi selanjutnya pada 28 Julai 1827. Bagaimanapun, besar kemungkinan Cox menerbitkan satu edisi lagi bagi kali terakhir, buat selama-lamanya, ialah pada minggu berikutnya, kerana *Asiatic Journal* dalam laporannya pada bulan Februari 1828 memetik notis dalam *Penang Gazette* (maksudnya *Prince of Wales Island Gazette*) keluaran 4 Ogos 1827, memberitahu pembaca dan orang ramai bahawa akhbar itu akan ditamatkan dan mengucapkan terima kasih kerana sokongan yang diberikan kepada akhbar itu.<sup>49</sup> Berikutan berakhirnya penerbitan akhbar *The Prince of Wales Island Gazette*, Norman



Maclister McIntyre, yang bekerja sebagai ketua kerani dalam pejabat tanah, memohon pada 9 Ogos 1827 untuk mencetak dan menerbit sebuah akhbar mingguan, yang kemudiannya diberitahu sebagai *Penang Register and Miscellany*. McIntyre bersedia menerima peraturan-peraturan dan syarat yang dikenakan untuk mencetak dan menerbit akhbar. Surat permohonan lesen penerbitan itu tidak lupa menyebut perkara itu.<sup>50</sup> Selain itu, janji untuk mengendalikan akhbar secara yang dapat diterima oleh Kerajaan juga diberikan, sebagaimana pemohon-pemohon terdahulu dari itu.<sup>51</sup>

John Anderson, Setiausaha Kerajaan yang menerima surat permohonan itu pada pagi 10 Ogos, 1827 terus menjawab menyatakan persetujuan Kerajaan membenarkan beliau mencetak dan menerbit akhbar sebagaimana yang dipohonnya dengan beberapa syarat tertentu: Bahawa nama tajuk akhbar itu hendaklah sama seperti akhbar di Singapura dan Melaka, dan baris yang berbunyi *Published under the sanction and patronage of Government* ditiadakan, proof sheetnya hendaklah dikemukakan kepada Setiausaha Kerajaan, sebagai Pegawai Penapis.<sup>52</sup> Syarat supaya tidak memburukkan Kerajaan juga dikenakan, tetapi dinyatakan dengan lebih terperinci.<sup>53</sup>

Serentak dengan permohonan yang dibuat oleh McIntyre, William Balhetchet seorang saudagar yang membuka syarikat agen komisen memohon kebenaran Governor Fullerton kerana McIntyre memerlukan bantuannya untuk menolong mengedit akhbar dan juga bantuan kewangannya.<sup>54</sup> Governor Fullerton, menjawab melalui Setiausaha Peribadinya, W. E. Fullerton, bahawa beliau tidak ada halangan mengenai peraturan yang dicadangkan dalam surat Balhetchet, dengan syarat beliau mematuhi syarat-syarat yang akan diutuskan kepadanya, di atas permohonan rasmi kepada *Secretary to the Government*.<sup>55</sup> Balhetchet tidak memohon secara rasmi kepada *Secretary to the Government* sebagaimana yang disebut dalam surat Governor Fullerton itu. Dengan demikian beliau tidak diutuskan syarat-syarat yang seharusnya diberikan oleh *Secretary to the Government*. Tetapi permohonan itu dibuat oleh McIntyre.

Sejak mula lagi, Kerajaan menganggap Balhetchet sebagai orang utama dalam usaha penerbitan akhbar *Penang Register and Miscellany*. Perkara ini diperkukuhkan dengan laporan kepada *Court of Directors East India Company* bertarikh 6 November, 1827 yang menyebut McIntyre sebagai *ostensible proprietor* manakala Balhetchet sebagai *principally conducts the paper*.<sup>56</sup> Keterlibatan Balhetchet dan McIntyre dalam pemilikan dan penerbitan akhbar *Penang Register and Miscellany* adalah jelas. Tetapi siapa yang memilikinya atau siapa yang menjadi editornya tidak dapat dipastikan kerana terdapat kontroversi kemudiannya tentang siapa menjadi editor akhbar itu. Jika McIntyre pemilik akhbar itu dan Balhetchet menjadi editornya, maka ia adalah satu perkembangan kerana sebelum itu Bone, Henderson, dan Cox menjadi pemilik dan editor akhbar pada masa yang sama. Setakat yang diketahui Balhetchet adalah seorang saudagar, juga seorang *law agent*, dan



seorang yang *articulate* dengan bahasa (berdasarkan surat menyuratnya dengan Kerajaan apabila beliau menghadapi masalah berkaitan dengan akhbar *Penang Register and Miscellany*). Sebaliknya McIntyre hanyalah seorang kerani di pejabat tanah dan daripada surat menyuratnya dengan Kerajaan beliau hanya menulis surat biasa, tidak seperti Balhetchet. Apabila McIntyre disingkir dari jawatannya dengan Kerajaan, Balhetchet mengambil beliau bekerja di firmannya. Kerajaan menganggap Balhetchet sebagai editor akhbar *Penang Register and Miscellany*, jadi tidak hairanlah apabila timbul masalah dengan akhbar itu kemudiannya, Balhetchet menerima tekanan yang kuat daripada Kerajaan. Besar kemungkinan Balhetchet juga melabur dalam syarikat akhbar itu.

### KUASA UNTUK MEMBENTUK UNDANG-UNDANG AKHBAR

Walaupun Pulau Pinang mendapat taraf *presidensi* sejak 1805, *Court of Directors East India Company* menganggapnya lebih rendah daripada dua *presidensi* lain iaitu Bombay dan Madras.<sup>57</sup> Madras dan Bombay mempunyai kuasa legislatif yang agak besar, tetapi *council presidensi* Pulau Pinang tidak mempunyai kuasa untuk membuat undang-undangnya sendiri.<sup>58</sup> Kekurangan inilah yang nampak ketara kepada *Governor Fullerton*. Katanya walaupun Kerajaan di Pulau Pinang mempunyai kuasa kawalan ke atas akhbar dan nampaknya *Court of Directors* berhasrat amalan itu diteruskan, tetapi “*we have no legal sanction for the exercise of that power.*”<sup>59</sup>

Peristiwa penarikan balik lesen percetakan dan penerbitan *Penang Register and Miscellany* menampakkan betapa peraturan dan syarat yang dikenakan oleh Kerajaan terhadap akhbar di Pulau Pinang dan kemudiannya di *Straits Settlements* dilakukan tanpa kuasa sah terhadap akhbar. Dalam minitnya pada 7 Oktober 1828 kepada *Supreme Government* di Calcutta mengenai peristiwa itu, *Governor Fullerton* berkata jika editor itu memulangkan lesen penerbitan akhbarnya dan menubuhkan sebuah akhbar lain (tanpa *sanction* Kerajaan), “saya tidak tahu apa yang boleh kita lakukan untuk menghalang beliau.”<sup>60</sup> Fullerton menyatakan itu dalam minitnya dalam tahun 1828 sambil membangkitkan soal tiada *legal sanction* ke atas akhbar. Ia kemudian meminta kuasa demikian diberikan supaya Pulau Pinang dapat membentuk sebuah undang-undang terhadap akhbar sama seperti yang dilakukan di Bengal.<sup>61</sup>

Permohonan *Governor Fullerton* supaya Kerajaan diberi kuasa untuk membuat undang-undang terhadap akhbar tidak tercapai kerana *Court of Directors* dalam surat bertarikh 30 September 1829, menyebut bahawa permohonannya sudah di atasi oleh langkah-langkah berikutnya.<sup>62</sup> Langkah-langkah (*arrangement*) yang disebut oleh *Court of Directors* itu ialah menarik balik taraf *Presidensi* yang diberikan terhadap negeri-negeri Selat, menurunkannya kepada sebuah *Residensi* dan meletakkannya terus di bawah



bawah Kerajaan Bengal mulai 1 Julai, 1830. Dengan ini, sebagaimana yang akan dilihat kemudian, undang-undang yang diluluskan di Bengal dilanjutkan ke Pulau Pinang, Singapura dan Melaka.

### NEGERI-NEGERI SELAT DI BAWAH INDIA 1830-1867

*Presidensi* yang diwujudkan dengan menggabungkan *Presidensi* Prince of Wales Island, Singapura dan Melaka dalam tahun 1826 dimansuhkan pada 30 Jun 1830. Pulau Pinang, Singapura dan Melaka diletak terus di bawah *Presidensi* Bengal. Mulai 1 Julai 1830, Jawatan *Governor* dan *Presiden* yang dipegang oleh Robert Fullerton dikenali sebagai *Residen* atau *Commissioner* bagi Penang, Singapura dan Melaka. Pulau Pinang, Singapura dan Melaka, masing-masing diketuai oleh *deputy resident*. Bagaimanapun, nama jawatan itu beberapa tahun kemudian ditukar menjadi *Governor* dan *Resident*, tanpa kuasa yang dahulu. Mulai dari tarikh ini kuasa terhadap akhbar terletak di Bengal, yang bermakna keputusan terakhir perlu diperolehi dari Bengal. Apabila akhbar Kerajaan *Government Gazette of Prince of Wales Island, Singapore and Malacca* ditutup selepas tiga tahun beroperasi, William Cox, pada 6 Julai 1830 memohon untuk membeli sebahagian alat percetakan untuk menerbit sebuah akhbar baru bakal dikenali sebagai *Commercial Advertiser*.<sup>63</sup>

Robert Fullerton, yang turun pangkat berikutan perubahan taraf *Presidensi* Timur dan menandatangani surat sebagai *Chief Commissioner for the Affairs of Singapore, Prince of Wales Island and Malacca*, dalam jawabannya kepada Robert Ibbetson, *Residen* Pulau Pinang, bertarikh 15 Julai 1830, memberitahu bahawa kuasa kelulusan demikian (untuk menerbit akhbar) kini terletak di Bengal.<sup>64</sup> Mengenai permohonan Cox untuk membeli alat-alat cetak itu, Fullerton berkata Cox boleh diberi peluang pertama membuat tawaran yang bergantung kepada syarat-syarat akhir dan persetujuan *Supreme Government*.<sup>65</sup> Tidak dapat dipastikan sama ada Cox meneruskan pembelian alat-alat cetak itu, kerana pada 24 Julai 1830 beliau diambil bekerja sebagai *Deputy Sheriff* di Prince of Wales Island.<sup>66</sup> Pada 20 Julai 1833, William Cox muncul sekali lagi sebagai pencetak dan penerbit *Prince of Wales Island Gazette* siri baru. Jadi rancangan Cox untuk menerbitkan akhbar perdagangan *The Commercial Advertiser* tidak menjadi kenyataan. Walaupun akhbar *Prince of Wales Island Gazette* mempunyai nama yang sama dengan akhbar pertama di Pulau Pinang, terbitan Bone dan diusahakan juga oleh Cox sehingga ia diberhentikan dalam tahun 1827, ia merupakan satu usaha baru menggunakan nama lama.<sup>67</sup> Sama ada Cox menggunakan alat lama atau baru tidak dapat dipastikan.<sup>68</sup> Tetapi yang pasti ialah inilah akhbar pertama yang ditubuhkan ketika Pulau Pinang, Singapura dan Melaka terletak terus di bawah *Presidensi* Bengal, dan sebagaimana kata Fullerton di atas, akhbar pada ketika itu tertakluk kepada *Press Regulations*



di sana.

Dua buah undang-undang yang berkuatkuasa di Bengal ketika itu ialah: i) *A Rule Ordinance, and Regulation for the good order and civil Government of the Settlement of Fort William in Bengal, 1823* dan ii) *A Regulation for preventing the establishment of Printing-Presses without license, and for restraining, under certain circumstances, the circulation of printed books and papers, 1823*. Ketika Negeri-Negeri Selat itu terletak di bawah Bengal, dua undang-undang yang diluluskan di India dilanjutkan penggunaannya di Negeri-negeri Selat. Undang-undang itu ialah *Indian Act No. XI 1835*, dan *Indian Act No. XV 1857*.

### *INDIAN ACT NO. XI OF 1835*

Dalam tahun 1833 India mempunyai undang-undang baru yang memberi kuasa kepada *Governor General* India untuk membuat undang-undang yang berkuatkuasa ke atas semua *Presidensi* dan wilayah takluknya. Sebelum ini tiap-tiap *Presidensi* di benua India mempunyai kuasa autonomi. Satu daripada undang-undang pertama yang dibuat ialah undang-undang baru mengenai akhbar. Undang-undang ini dikenali sebagai *Indian Act No. XI of 1835* atau *Press Ordinance 1835*. Berikutan dengan pelaksanaan undang-undang baru itu, empat buah undang-undang yang berkuatkuasa di Bengal, dan Bombay dimansuhkan. *Court of Directors* marah atas tindakan *Governor General* India itu menggubal *Press Ordinance* itu yang mereka anggap sebagai tentangan kepada semua arahan yang dikeluarkan oleh *Court of Directors* sebelumnya.<sup>69</sup>

Ciri utama *Press Ordinance 1835* ini ialah keperluan mendapat lesen untuk percetakan dan penerbitan dihapuskan. Ia digantikan dengan beberapa peruntukan tanggungjawab secara undang-undang. Inilah yang tidak dipersetujui oleh *Court of Directors* yang mahu sistem pelesenan diteruskan di samping peraturan baru, kerana kepada mereka sistem pelesenan mempunyai kuasa simpanan (*reserved power*).<sup>70</sup> Selain itu pihak *Court of Directors* marah kerana langkah yang diambil oleh *Governor General* itu tidak merujuk terlebih dahulu kepada pihak *Court of Directors* sebelum melaksanakannya. Tetapi surat menyatakan kemarahan itu datang beberapa bulan selepas undang-undang itu dikuatkuasakan. Pihak *Court of Directors* mengatakan ia menangguh keputusan akhir sehingga tiba Lord Auckland, *Governor General* India yang baru mengambil alih jawatan itu.<sup>71</sup> Walaupun mendapat tentangan daripada *Court of Directors* di London, undang-undang itu tidak dimansuhkan. Penguatkuasaan undang-undang ini bermula pada 15 September 1835 selepas ia dilembagakan pada 3 Ogos 1835, dan surat yang dikirim oleh *Court of Directors* bertarikh 1 Feb. 1836 hanya tiba di Bengal beberapa bulan kemudian.

Oleh kerana *Straits Settlements* ketika itu terletak terus di bawah



*Presidensi* Bengal, undang-undang itu terus dikuatkuasakan di Negeri-negeri Selat. Undang-undang yang dikenali sebagai *Press Ordinance 1835* itu buat pertama kalinya mensekukan undang-undang mengenai akhbar di seluruh tanah jajahan Inggeris di India dan Negeri-Negeri Selat. Bagi *Negeri-negeri Selat* inilah buat pertama kalinya suatu undang-undang mengenai akhbar diumumkan kepada orang ramai. Undang-undang baru ini dimaklumkan kepada umum di Negeri-negeri Selat melalui perisytiharan bertarikh 25 September 1835 yang ditandatangani oleh *Resident Councillor* Singapura, Samuel George Bonham. Perisytiharan ini disiarkan dalam *Singapore Chronicle* pada 26 September, 1835. Ia diulang sekali lagi pada 10 Oktober, 1835.<sup>72</sup> Bagaimanapun, akhbar itu tidak menyiarkan apa-apa komen mengenai Ordinan baru itu.

Antara lainnya undang-undang itu, yang merupakan undang-undang pasif yang hanya menghendaki pendaftaran, memerlukan selepas 15 Sept. 1835, semua penerbitan periodikal bercetak yang mengandungi berita awam atau komen terhadap berita awam hanya boleh diterbitkan dalam Wilayah *East India Company* selaras dengan undang-undang yang ditetapkan. Pencetak dan penerbit setiap penerbitan itu hendaklah hadir di hadapan Magistret di kawasan penerbitan itu diterbitkan dan mengangkat sumpah sebagaimana yang ditetapkan. Di bawah Akta ini ada tiga perisytiharan dalam borang khas yang perlu dibuat oleh pencetak dan penerbit. Pertama, pencetak atau penerbit, atau pencetak dan penerbit sesuatu karya periodikal dikehendaki membuat perisytiharan menyatakan tempat cetakan dan penerbitan karya berkenaan; kedua, jika pencetak dan penerbit itu tidak lagi mencetak atau menerbitkan karya berkenaan mereka juga dikehendaki membuat perisytiharan demikian; dan yang ketiga ialah pemilik percetakan dikehendaki mengisytiharkan pemilikannya dalam satu borang berasingan.

Seseorang pencetak atau penerbit melakukan kesalahan jika ia tidak membuat pengakuan. Undang-undang ini mengikut bentuk *A Rule, Ordinance, and Regulation for the preventing of mischief arising from the printing and publishing Newspapers, and periodicals and other Books and Papers by persons unknown* yang diluluskan di Bombay pada tahun 1825.

Akhbar yang pertama sekali terbit selepas Akta ini berkuatkuasa ialah *Singapore Free Press* pada 8 Oktober 1835. Tidak dapat dipastikan sama ada nama itu memberi makna apa-apa kerana ia diterbitkan di bawah keadaan tanpa pelesenan atau penapisan akhbar. Sebagaimana yang disebut lebih awal penapisan akhbar di mansuhkan pada 28 Mac 1833. *Indian Act No. XI of 1835* ini telah digabungkan dalam Ordinan Buku tahun 1886 (*The Book Registration Ordinance, 1886*). Bagaimanapun, pada tahun 1920 *Indian Act No. XI of 1835* ini dimansuhkan apabila *Printing Presses Ordinance, 1920* dikuatkuasakan di Negeri-negeri Selat.



### INDIAN ACT NO. XV OF 1857

Berikutan satu kejadian dahagi (*Indian Mutiny*), Kerajaan India telah memperkenalkan sebuah akta baru iaitu *Indian Act No. XV of 1857* pada 13 Jun 1857.<sup>73</sup> Akta ini digelar *Gagging Act* kerana ia memerlukan mesin cetak dan penerbitan akhbar dilesen. Bagaimanapun, kuatkuasa undang-undang ini hanya selama satu tahun. Berikutan pelaksanaan Akta ini, polis diperlukan membuat penyiasatan terhadap pemohon lesen dan memberi pengakuan sama ada permohonan itu layak diberi lesen dan sebagainya. Apabila Akta ini dilanjutkan ke Pulau Pinang, Singapura dan Melaka, arahan yang sama juga diberikan kepada polis.

Undang-undang ini bertujuan menyekat kebebasan akhbar di India untuk selama setahun mulai 13 Jun 1857. Kesan undang-undang itu ialah ia meletakkan akhbar India pada tahun itu sama seperti kedudukan akhbar sebelum *Indian Act XI* diluluskan dalam tahun 1835, iaitu dikenakan mengambil lesen.<sup>74</sup> Undang-undang tahun 1835 memberi sepenuh-penuh kebebasan kepada akhbar. Kerajaan telah mengambil tindakan terhadap tiga buah akhbar "*native Mohamaden papers*" di Calcutta dihadapkan ke *Supreme Court* kerana Kefitnahan Hasutan (*sedition libel*)<sup>75</sup> Tiga buah akhbar tersebut ialah *Doorbeen*, *Sultan Ul Akbar* dan *Sumanchar Soodaburshan*.<sup>76</sup> Kerajaan juga telah membatalkan lesen pemilik sebuah mesin cetak *lithography* di Calcutta, dan mengarahkan dirampas semua peralatan percetakan yang dimilikinya.<sup>77</sup> Tindakan ini diambil kerana mesin cetak itu telah digunakan untuk menerbit akhbar Parsi, di mana dua buah artikel keluar dalam akhbar berkenaan pada 21 Jun 1857 yang cukup menghasut yang bertujuan membangkitkan tidak puashati terhadap Kerajaan dan menggalakkan perbantahan kepada authoriti.<sup>78</sup>

Bantahan sudah pasti datang daripada pihak akhbar. Akhbar *Daily News* menyatakan bahawa: "To gag the press was among the first ideas of our rulers when they found themselves in difficulties."<sup>79</sup> Bagi menguatkuasa dan melaksanakan Akta tersebut, Kerajaan India menghantar kepada Kerajaan Negeri-negeri Selat bahan-bahan berikut, resolusi *Governor General in Council* bertarikh 18 Jun 1857, Borang Permohonan, Borang Peristiharan, Borang Lesen dan arahan kepada *Commissioner of Police* bagi *Town of Calcutta*, dengan arahan langkah-langkah yang sama diambil untuk melaksanakan peruntukan Akta itu di Negeri-negeri Selat.<sup>80</sup>

Satu resolusi dibuat tentang pelaksanaan *Act No. XV of 1857* itu pada 18 Jun 1857 oleh *Governor General in Council*. Antara isi pentingnya ialah permohonan lesen untuk menyimpan atau menggunakan sebarang mesin cetak atau type atau lain-lain bahan dan artikel untuk cetakan di dalam *Town of Calcutta*, hendaklah dibuat kepada *Commissioner of Police*, kemudian *Commissioner of Police* akan mengemukakan permohonan itu untuk dikeluarkan lesen. Selain India, "the Governor General in Council author-



izes the Governor of the Straits Settlements ... to grant licenses under the said Act, and to appoint any person or persons to receive application for such licenses, within the ...Settlements under their control.”<sup>81</sup>

Di Straits Settlements, tindakan segera diambil untuk melaksanakan arahan tersebut. Satu pekeliling dikeluarkan oleh *Officiating Secretary* I. F. A. McNair, pada 6 Julai 1857 kepada *Commissioner of Police* di Pulau Pinang, Singapura dan Melaka. Pekeliling itu memaklumkan bahawa *Commissioner of Police* berkenaan telah dilantik untuk menerima permohonan lesen di bawah *Akta No. XV 1857* oleh orang yang perlu menyimpan mesin cetak dimesti memohon dengan menggunakan borang permohonan dan peristiharan yang disediakan. Selepas borang permohonan itu diisi, mereka hendaklah memastikan dan melanjutkan permohonan itu ke pejabat *Secretary to the Government* dengan menyertakan sebarang maklumat yang ada mengenai watak (*character*) pemohon, tujuan mesin cetak itu dipohon, dan pendapat mereka sama ada patut diberikan lesen, dan jika diberi sama ada sepuh atau bersyarat.

*Commissioner of Police* itu juga diminta menentukan kepatuhan akta itu oleh para pencetak. Walaupun segala persediaan telah diadakan, Akta itu tidak dikuatkuasakan di Negeri-negeri Selat.<sup>82</sup> Ini mungkin kerana keperluan itu tidak timbul di Negeri-negeri Selat, dan juga bantahan daripada akhbar. Selain itu Akhbar juga membantah terhadap penguatkuasaannya

## KUASA AKHBAR

Antara tahun 1830 hingga 1867 Straits Settlements terletak di bawah pemerintahan di India. Tidak ada ruang bagi rakyat menyatakan hasrat mereka, melalui misalnya *legislative council*, atau Parlimen. Ketiadaan ruang ini merenggangkan hubungan antara pemerintah dan rakyat, terutama sekali pemerintahan sebenar berada jauh di India. Ruang ini diisikan oleh akhbar. Akhbar telah menjadi penyampai hasrat rakyat hingga menyebabkan perubahan dasar dan pelaksanaannya. Ada dua peristiwa yang digunakan untuk menyokong pendapat ini, pertama ialah kejadian rusuhan berikutan pelaksanaan undang-undang polis, dan gerakan menarik keluar Negeri-negeri Selat dari pemerintahan di India.

Rusuhan dan kekacauan telah berlaku di Singapura dan Pulau Pinang dalam tahun 1857 berkaitan dengan penguatkuasaan dua undang-undang iaitu *Police Act (Act XIII of 1856)* dan *Conservancy Act (Act XIV of 1856)*.<sup>83</sup> Kedua-dua undang-undang ini diluluskan oleh *Legislative Council* India pada 13 Jun 1856 dan dikuatkuasakan di Calcutta, Madras, Bombay dan *Straits Settlements*. Ia sepatutnya berkuatkuasa di *Straits Settlements* pada 1 November 1856 tetapi kerana masalah pentadbiran ia hanya berkuatkuasa pada 1 Januari 1857.<sup>84</sup> Walaupun masyarakat perdagangan di Singapura dan Melaka tidak mempunyai kuasa politik, kritikan mereka disampaikan melalui



tiga buah akhbar mingguan bahasa Inggeris yang ketika itu dikendalikan oleh para editor yang lantang dalam komen mereka mengenai hal ehwal rasmi.<sup>85</sup> Pada ketika itu *Singapore Free Press*, yang ditubuhkan dalam tahun 1835 dan diedit sejak 1846 oleh Abraham Logan; *Penang Gazette*, yang ditubuhkan pada tahun 1838, dan diedit oleh James Richardson Logan; dan *The Straits Times*, yang ditubuhkan dalam tahun 1845 dan diedit oleh Robert Carr Woods. Ketiga-tiga mereka adalah agen undang-undang (*law agents*) dan mempunyai keistimewaan berhujah.<sup>86</sup> Kejadian rusuhan dalam tahun 1857 dan ketidaksetujuan rakyat terhadap langkah-langkah yang diambil oleh autoriti untuk mengatasi masalah itu telah menimbulkan *resentment* di Negeri-negeri Selat, dan akhbar memainkan peranan utama melancarkan kempen kritikan ini.<sup>87</sup>

*The Penang Gazette* pernah mengatakan bahawa akhbar adalah hak yang terutama, jika tidak satu-satunya hak rakyat yang tidak ada institusi perwakilan (*the chief, if not the only right of people with no representative institutions.*)<sup>88</sup> Pada ketika para editor akhbar tempatan meletakkan (*established*) diri mereka, sebagai benteng kebebasan (*liberty*) popular di *Straits Settlements*, undang-undang sumbat mulut iaitu *Indian Act No. XV of 1857* dilanjutkan kekuasaannya ke Negeri-negeri Selat. Undang-undang ini menghadkan apa yang boleh ditulis. Tujuan sekatan itu ialah untuk menghalang penerbitan yang berunsur hasutan seperti mengkritik Kerajaan, mengapikan pendapat awam dan menggalakkan pecahnya pemberontakan. Undang-undang ini tidak berguna di Negeri-negeri Selat, kerana tidak ada simpati di kalangan penduduknya terhadap dahagi di India itu sekalipun di kalangan penduduk India. Pihak akhbar melancarkan protes yang melihat langkah itu sebagai serangan terhadap kebebasan mereka untuk mengkritik. Pada 28 Julai suatu pejumpaan awam telah diadakan di Singapura dan berikutan dengannya satu permohonan telah dibuat untuk memohon Parliamen British mengecualikan Negeri-negeri Selat dari operasi Akta itu.<sup>89</sup>

*Penang Gazette* juga mengambil langkah mengkritik undang-undang penapisan itu. Dalam editorial pada 18 Julai 1857 ia menyebut bahawa di Negeri-negeri Selat: akhbar yang ada di *Straits Settlements* adalah milik orang Eropah dan tidak ada simptom pemberontakan.<sup>90</sup> Kekacauan dalam tahun 1857 itu menyebabkan timbul perasaan tidakpuas hati terhadap kedudukan Negeri-negeri Selat di bawah India, pentadbiran Governor yang dilantik oleh *Supreme Government* dan mahukan perubahan yang radikal. Dahagi India dan penapisan akhbar telah menyebabkan timbulnya gerakan untuk mengasingkan diri dari India yang akhirnya berlaku dalam tahun 1867.

Tanpa dewan perwakilan, akhbar-akhbar menjadi sebagai pengukur pendapat awam, dan mereka juga memulakan pendawat awam, dan mereka menghidupkan isu-isu politik.<sup>91</sup> Pada waktu ketiadaan dewan perwakilan, akhbar telah memainkan peranannya, dan seorang penulis menganggapnya sebagai: "The great days of the press in the Straits Settlements were over, but



the political conditions which had encouraged newspapers to flourish were also changing.”<sup>92</sup> Dalam tempoh 1806 hingga 1867 yang dikaji, pemerintahan dijalankan tanpa dewan perwakilan, tetapi dewan perwakilan atau *legislative council* ditubuhkan apabila *The Straits Settlements* menjadi Colony British pada 1 April 1867.

## RUMUSAN

Akhbar pertama yang ditubuhkan di Pulau Pinang pada 1806 telah membuka jalan kepada pengenalan peraturan dan undang-undang terhadap akhbar. Amalan menghantar *proof sheet* kepada Kerajaan untuk disemak sebelum dapat diterbitkan adalah sama seperti yang dilakukan di India pada ketika itu. Persamaan ini mungkin secara kebetulan saja tetapi tidak dapat dinafikan orang yang terlibat dalam membuat peraturan dan pengusaha akhbar mempunyai pengalaman kerja di India, malah memberi tahu Kerajaan bagaimana peraturan itu dijalankan di India. Pada peringkat awalnya para pengusaha akhbar juga bertanggungjawab dalam pembentukan peraturan terhadap akhbar. Lazimnya dalam permohonan mereka untuk menubuh akhbar mereka mengemukakan peraturan-peraturan sendiri yang menunjukkan mereka bersedia untuk dikenakan peraturan asalkan mereka dapat menjalankan perusahaan mereka dan faedah kewangan yang diharapkan dari kerajaan yang berupa “*patronage and support*”.

Peraturan-peraturan yang diperkenalkan di Pulau Pinang oleh beberapa orang governor sebelum Governor Fullerton, disebut oleh Fullerton sebagai tidak sah. Ini kerana Kerajaannya tidak diberi kuasa untuk menggubal undang-undang terhadap akhbar. Beliau memohon sebanyak dua kali untuk diberi kuasa ini tetapi dinafikan oleh *Court of Directors*. Akhirnya apabila Negeri-negeri Selat diletak di bawah Kerajaan Bengal (dan kemudiannya Kerajaan India), undang-undang akhbar di sana dilanjutkan ke Pulau Pinang, Singapura dan Melaka, khususnya *India Act No. XI of 1835* dan *Indian Act No. XV of 1857*. Walaupun menyedari bahawa peraturan yang ada tidak sah, tetapi di bawah Fullerton akhbar *The Prince of Wales Island Gazette* ditutup kerana terdapat kemungkinan sumber kewangan akan ditarik, akhbar *The Malacca Gazette* terpaksa ditutup kerana bantuan kewangan ditarik balik dan pencetak dipaksa supaya jangan mencetak akhbar, dan akhbar *Penang Register and Miscellany* ditarik balik lesen penerbitannya.

Dua keadaan wujud antara 1806 hingga 1830; dan 1835 hingga 1867. Dalam tempoh pertama kawalannya cukup ketat hinggakan tiada kebebasan; dalam tempoh kedua kawalannya tidak begitu ketat dan kebebasan bersuara wujud.



## NOTAKAKI

<sup>1</sup> Parliamentary Branch C Vol. 43 1857-1858 IOR, Surat *Chairman* dan *Deputy Chairman* Court of Directors East India Company kepada President of India Board, 17 Januari 1823.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Board's Collection, IOR F/4/581 (14155), Extract Bengal Public Consultation, 28 Ogos 1818.

<sup>8</sup> Bengal Regulations 1818.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> *Asiatic Journal*, Vol. 9, Sept. 1832, hlm. 44.

<sup>12</sup> Parliamentary Branch C, Vol. 43 1857-1858 IOR, Surat *Chairman* dan *Deputy Chairman* ...

<sup>13</sup> Bengal Regulations, IOR V/8/20, A Rule, Ordinance, and Regulation for the good Order and Civil Government of the Settlement of Fort William in Bengal, 1823, Preamble.

<sup>14</sup> C. M. Turnbull, *The Straits Settlement 1826-67*, Oxford University Press, Singapore hlm. 130.

<sup>15</sup> Bengal Regulations, IOR V/8/20, A Rule, Ordinance, and Regulation ...

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid., Seksyen IX.

<sup>18</sup> Bengal Regulations, IOR V/8/20. A Regulation for preventing the establishment of Printing-Presses without Licence; and for restraining, under certain circumstances, the circulation of printed Books, and Paper: Passed by the Governor-General in Council on the 5th April 1823. (A.D. 1823 Regulation III).

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Bombay Regulations, IOR V/8/23, Rule, Ordinance, and Regulation I of 1825.

<sup>21</sup> Ibid., Article XX.

<sup>22</sup> Board's Collection, IOR F/4/951 (26961), Extract Public Letter Bombay 3 Disember 1825.

<sup>23</sup> Board's Collection, IOR F/4/951 (26961) hlm. 9, Extract Bombay Public Consultation 14 Jun 1826.

<sup>24</sup> Board's Collection, IOR F/4/931 (26145), Surat Herbert Compton Advocate General kepada D. Hill Chief Secretary to Government, 20 November 1826. dlm Extract Fort St. George Public Consultation, 1st December 1826.

<sup>25</sup> Parliamentary Papers, Vol 2, 1833 IOR.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Bombay Regulations, IOR V/8/24, A Regulation for restricting the establishment of printing presses and the circulation of printed books and papers (Regulation XXIV A.D. 1827).

<sup>28</sup> Ibid., Section I, Clause 1.

<sup>29</sup> Ibid., Section I, Clause 3.

<sup>30</sup> *Asiatic Journal* Vol 28, November 1829, hlm. 614.



<sup>31</sup> *Asiatic Journal* (supplement) , Sept 1832, hlm. 44.

<sup>32</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/13, Surat Bone kepada H. S. Pearson, Secretary to the Government, 29 Jan. 1806.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/13, Minit Council Meeting, 30 Jan. 1806. Salinan keputusan ini dapat dibaca dengan jelas, bagaimanapun Byrd yang merujuk salinan microfilm di Singapore membacanya sebagai *certain conditions*, lihat Byrd, *Early printing in the Straits Settlements 1806-1858*. Singapore National Library, Singapore, 1972 hlm. 3

<sup>35</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/13 Surat Bone kepada H. S. Pearson, Secretary to the Government, 25 Feb. 1806.

<sup>36</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/49, Surat Henderson kepada William Petrie, Governor Prince of Wales Island, 19 Mei 1815.

<sup>37</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/49, Surat James Cousens, Acting Secretary to the Government kepada Henderson tuannya Prince of Wales Island Gazette, 20 Mei 1815.

<sup>38</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/61. Surat William Cox kepada William Edward Phillip, Governor Pulau Pinang, 5 Mei 1817.

<sup>39</sup> Straits Settlements Records, NL44 I20, Surat W.A. Clubley Secretary to Government kepada William Cox, 7 Mei 1817, hlm. 150-151.

<sup>40</sup> Straits Settlements Records, NL3 A11 hlm. 505.

<sup>41</sup> Straits Settlements Records, Arkib Negara M48/90 (NL3229). Surat daripada Editor Prince of Wales Island Gazette William Cox kepada Secretary to the Government, W.S. Cracroft, 26 April 1826 dalam Council Meeting Report, 28 April 1826 hlm. 267-269.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/117, Surat Cox kepada John Anderson, 25 Julai 1827, hlm. 1398.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/117, Keputusan Council Meeting pada 26 Julai 1827.

<sup>46</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/117. Surat Cox kepada John Anderson, Secretary to the Government, 27 Julai 1827.

<sup>47</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/117. Surat Cox kepada John Anderson, Secretary to the Government, 28 Julai 1827.

<sup>48</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/117, Keputusan Mesyuarat bertarikh 2 Ogos 1827.

<sup>49</sup> *Asiatic Journal*, Vol 25 Feb. 1828, ms. 278. Tarikh 4 Aug. 1827 mungkin kurang tepat, kerana Cox menyatakan tarikh akhir penerbitan ialah 21 July 1827.

<sup>50</sup> Board's Collection, IOR F/4/1069 (29204) 1828-1829, Surat McIntyre kepada John Anderson, Secretary to the Government, 9 Ogos, 1827.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Board's Collection, IOR F/4/1069 (29204) 1828-1829. Surat John Anderson, Secretary to Government kepada McIntyre, 10 Ogos, 1827.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Board's Collection, IOR F/4/1069 (29204), Surat Balhetchet kepada Robert Fullerton, Governor Prince of Wales Island, Singapore and Malacca, 9 Ogos 1827.



<sup>55</sup> Board's Collection, IOR F/4/1069 (29204), Surat Robert Fullerton, Governor Prince of Wales Island, Singapore and Malacca, kepada Balhetchet bertarikh 9 Ogos, 1827.

<sup>56</sup> Board's Collection, IOR F/4/1069 (29204). Extract of A General Letter to the Honorable the Court of Directors, dated 6th November 1827.

<sup>57</sup> C. M. Turnbull, *The Straits Settlements 1926-1867*, Oxford University Press, Singapore, 1972, hlm. 54.

<sup>58</sup> Ibid., hlm. 55

<sup>59</sup> Straits Settlement, NL20, A26:33-34, Minit Fullerton bertarikh 4 Mei, 1829.

<sup>60</sup> Board's Collection, IOR F/4/1069, Minit oleh Robert Fullerton, Governor Prince of Wales Island, Singapore and Malacca, (Enclosure No. 1 in letter to the Supreme Government, 7th October 1828).

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Straits Settlements Records, IOR G/34/195, Surat Board of Directors kepada Governor and Council Prince of Wales Island, Singapore and Malacca, 30 Sept. 1829 (para 25).

<sup>63</sup> Straits Settlements Records, NL49 I40, Surat William Cox kepada R. Ibbetson, Deputy Resident, Prince of Wales Island, 6 Jun 1830, hlm. 55.

<sup>64</sup> Straits Settlements Records, NL49 I39, Surat Robert Fullerton, Chief Commissioner for Singapore, Prince of Wales Island and Malacca kepada R. Ibbetson, Deputy Resident, 15 Julai 1830, hlm. 48.

<sup>65</sup> Ibid., hlm. 49.

<sup>66</sup> Straits Settlements Records, NL49 I39: 91, Surat R.F. Wingrove, High Sheriff of Prince of Wales Island, Singapore and Malacca, kepada R. Ibbetson, Deputy Resident, 24 Julai 1830, hlm. 91.

<sup>67</sup> C.K. Byrd, *Early Printing in the Straits Settlements 1806-1858*, hlm.7.

<sup>68</sup> Ibid., hlm. 7

<sup>69</sup> Parliamentary Branch C, Vol 43 1857-58 IOR, Surat Court of Directors EIC (Legislative Dept.) kepada Governor General of India in Council bertarikh 1 Feb. 1836.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> *Singapore Chronicle and Commercial Register*, 26 Sept. 1835, 5(37), 10 Okt. 1835 5(3).

<sup>73</sup> Parliamentary Papers 29(342), 1857, Session 2 IOR, Surat Government of India kepada Court of Directors, 4 Julai, 1857 (No. 62).

<sup>74</sup> Parliamentary Papers, 29(342), 1857, Session 2 IOR, Surat Government of India kepada Court of Directors, 4 Julai (No. 62)1857,para 1.

<sup>75</sup> Ibid., para 23.

<sup>76</sup> Parliamentary Branch C, 43 1857-58 IOR, Extract public letter from India, 18 Jun 1857.

<sup>77</sup> Parliamentary Papers, 29(342), 1857, Session 2 IOR, Surat Government of India kepada Court of Directors, 4 Julai (No. 62)1857, para 24.

<sup>78</sup> Ibid., para 24.

<sup>79</sup> Parliamentary Branch C, 43 1857-1858 IOR.

<sup>80</sup> Straits Settlements Records, NL92 S25:150, Surat C. Beadon, Secretary of the Government of India kepada E.A. Blundell, Governor of the Prince of Wales Island, Singapore and Malacca, 18 Jun 1857.



<sup>81</sup> Straits Settlements Records, NL92 S25, Resolution

<sup>82</sup> C. M. Turnbull, *The Straits Settlements 1826-1867*, hlm. 130.

<sup>83</sup> C M. Turnbull, Communal Disturbances in the S.S. in 1857, *JMBRAS* 31(Part 1), 1958:99 (94-144)

<sup>84</sup> C. M. Turnbull, nota 1 hlm. 95

<sup>85</sup> Ibid. hlm 138.

<sup>86</sup> Ibid. nota 129 hlm. 138.

<sup>87</sup> Ibid., hlm. 140-141.

<sup>88</sup> *Penang Gazette*, 18 Julai 1857 dipetik oleh Turnbull sebagai nota 135, hlm. 141. This journal claimed to have constantly urged the need for constructive criticism: "Our aim has been to make the *Penang Gazette* a Government paper in the best sense, to support officials when they are carrying out their duty, to oppose them when they act against the public interest." *Penang Gazette*, 13 Jun 1857.

<sup>89</sup> C.M. Turnbull, hlm. 141-142.

<sup>90</sup> Ibid., hlm. 141 (nota 137)

<sup>91</sup> Ibid., hlm. 132.

<sup>92</sup> Ibid., hlm. 133.