

PERKEMBANGAN PENTADBIRAN JOHOR ABAD 19*

oleh

SAHARI JANTAN

MEMAJUKAN bidang pentadbiran merupakan satu dari perkara yang diberi perhatian penting oleh pemerintah Johor, terutama masa pemerintahan Maharaja Abu Bakar (1862 — 1895). Oleh kerana selain dari usaha-usaha diplomatik dan mengukuhkan kedudukan ekonomi, diharapkan dengan kemajuan pentadbiran akan dapat menjamin kemajuan dan keamanan Johor dan dengan itu juga mengukuhkan kedudukan pemerintahannya. Didalam perkembangan pentadbiran Johor abad 19, terdapat beberapa perkembangan yang penting sebagai asas sistem pentadbiran Johor diabad ke 20. Perkembangan pertama ialah akibat dari kemajuan pentadbiran Maharaja Abu Bakar yang berkuasa penuh di Johor. Perkembangan kedua ialah usaha pemerintah Johor membentuk satu kerajaan yang moden. Usaha ini banyak dipengaruhi oleh pentadbiran British di Negeri Selat dan Negeri-negeri Melayu di bawah sistem Residen.

Ada beberapa ciri dalam pemerintahan Johor cuba mencontohi cara pemerintahan British. Diperingkat tertinggi dalam kerajaan terdapat pada tiorinya pemisahan kuasa antara badan perundangan (legislative) dengan badan pentadbiran (executive).

Badan perundangan di Johor abad 19 ini diasaskan dari satu institusi yang dinamakan 'Majlis Negeri' iaitu institusi yang di anggotai oleh semua pembesar Johor dan jika ditinjau tugasnya pada masa itu adalah sebagai satu Lembaga Penasihat Sultan. Pada tahun-tahun 1870an hingga awal 1890an, sebelum mesyuarat kerajaan ditubuhkan pada 1895, Lembaga Penasihat ini dengan nama 'Majlis Negeri' telah berperanan meluluskan undang-undang ataupun peraturan-peraturan yang hendak dijalankan di Johor.

Perkembangan pentadbiran moden pula, diasaskan dari awal dengan adanya jawatan Menteri pada 1850an dan kemudiannya Pesuruhjaya Polis pada 1868. Akhirnya pada 1880an terdapat Pejabat Sekretariat yang mengandungi Menteri Besar, Timbalan Menteri Besar dan Setiausaha Kerajaan. Penubuhan jabatan-jabatan juga telah menjadi lebih kompleks yang diketuai oleh seorang pegawai bertaraf Menteri. Pentadbiran bentuk ini menempatkan Menteri Besar berada dipuncaknya diikuti oleh Setiausaha Kerajaan dan mereka berfungsi menyclaraskan jabatan yang ada. Serentak dengan perkembangan pentadbiran pusat, pentadbiran wilayah dan daerah juga turut berkembang, maka pentadbiran itu telah beransor-ansor memperlihatkan bentuk satu birokrasi.

Perkembangan-perkembangan di atas telah membawa kesan kepada sultan juga, dimana secara beransur-ansur telah menyerahkan tugas kepada pegawai pentadbir yang terdiri dari pembesar-pembesar Johor dan rakyat juga turut diberi peluang. Pembesar-pembesar tersebut memperolehi jawatan berasaskan pendidikan awal dan pengalaman mereka dalam sistem lama. Disamping kecen-

* Makalah ini adalah merupakan salah satu bahagian dari tisis penulis yang bertajuk, "Mesyuarat Kerajaan Johor 1895-1914", yang ditulis bagi memenuhi syarat mendapatkan ijazah kepujian di dalam jurusan Sejarah, Universiti Kebangsaan Malaysia, bagi sesi 1975/76. Makalah ini telah disesuaikan untuk diterbitkan disini - Pengarang.

derungan perlantikan berasaskan kelayakan dan kebolehan, faktor keturunan masih merupakan faktor penting juga dalam melantik pegawai-pegawai kerajaan oleh Sultan. Berdasarkan sistem birokrat yang baru ini pegawainya diberi gaji, diberi tugas-tugas yang khas dan menjalankan tugas berdasarkan peratoran-peratoran yang diberikan.

Dalam jangkamasa tahun-tahun abad 19 ini, pegawai yang diberi tugas secara luas itu didapati telah berjaya menjalankan tugas mereka walau pun sistem itu baru dan berbeza dengan pemerintahan Melayu tradisi. Sungguhpun luasnya peranan dan berjayanya pembesar itu menjalankan tugas dibawah sistem birokrat itu namun pada hakikatnya mereka menganggap bahawa pembesar-pembesar itu dibawah kawalan sultan dan mereka berkhidmat untuk Sultan tidaklah dapat di nafikan.

Sebelum membincangkan lebih lanjut perkembangan pentadbiran perlu di tinjau terlebih dahulu apakah latar belakang yang telah membawa perkembangan tersebut. Faktor kedudukan Johor itu sendiri dapat menerangkan mengapa begitu pesatnya perkembangan pentadbiran di Johor yang meniru cara pemerintahan di Singapura. Pusat pemerintahan Johor sehingga ke tahun-tahun 1860an adalah di Teluk Belanga. Oleh itu pemerintah Johor dapat melihat sendiri dari dekat perkembangan pentadbiran yang ada di Singapura. Sungguhpun proses perpindahan ke Johor Bahru telah berlaku pada 1860an tetapi tempat baru ini tidak menghalang pemerintah Johor untuk melihat dengan penoh hati-hati dan mencontohi perkembangan di pulau Singapura yang mengalami pembangunan yang pesat itu.

Perkembangan ekonomi dan pertumbuhan penduduk yang pesat telah mendorong ditubuhkan jabatan dan organisasi ekonomi kerana masalah penduduk telah bertambah dan perlu di selesaikan. Gabnor British di Singapura sentiasa membuat bantahan kepada sultan dan membuat laporan ke Pejabat Tanah Jajahan bahawa pemerintahan Johor tidak dapat menyediakan kemudahan yang perlu untuk pengusaha-pengusaha British yang melabur di Johor. Sebagai tindak balas dari laporan itu Sultan menubuhkan jabatan yang perlu untuk mengawas perkembangan ekonomi dan mengawal penduduk yang bertambah.

Pengusaha-pengusaha barat pada 1881 hanya 10 orang saja tetapi telah bertambah dengan banyaknya pada 1889 iaitu terdapat 34 buah Estate dengan seorang pengusaha atau lebih bagi tiap-tiap buah Estate itu.¹ Orang-orang Eropah telah terlibat juga dalam perusahaan sutera, kayu dan usaha mencari kawasan lombong. Pengusaha China juga bertambah pada 1880an dan telah meningkat dengan banyaknya iaitu ada 135 pengusaha China di Johor yang menguasai 90 Kangcu.² Pada tahun-tahun 1870an pengusaha China telah bertambah kegiatannya di Muar. Perkembangan ekonomi juga telah membawa pertambahan penduduk. Sehingga 1889 jumlah penduduk Johor telah berjumlah kira-kira 200,000.³

Faktor lain yang tidak kurang pentingnya ialah ketokohan Abu Bakar sendiri. Abu Bakar mempunyai sahabat di kalangan saudagar dan pengusaha-pengusaha British dan juga pensihat undang-undang dari rakyat British di Singapura. Dari kumpulan inilah Abu Bakar menerima idea dan nasihat untuk memajukan pen-

¹E. Thio, *British Policy in the Malay Peninsula 1880 — 1910*. University of Malaya Press, Kuala Lumpur, 1969. h. 14.

²*Ibid.*

³*The Singapore and Straits Directory*, 1889. h. 291.

tadbirannya. Walau bagaimanapun penubuhan jabatan-jabatan dan organisasi pentadbiran pusat serta wilayah tidak akan bermakna jika tidak adanya rakyat dan pembesar yang menjalankan tugas. Dalam hal ini rakyat Johor bernasib baik kerana telah menerima faedah dari perkembangan pelajaran di Singapura dan seterusnya perkembangan pelajaran di Johor sendiri. Pembesar Johor dapat menjalankan tugas dengan baik kerana mereka tidak buta huruf dan ada diantara mereka mendapat pendidikan Inggeris yang membolehkan mereka membuat perhubungan terus dengan penasihat dan pegawai Inggeris di Singapura.

Bentuk kuasa di Johor abad 19 itu adalah warisan dan terusan daripada sistem Melayu tradisi dimana Sultan masih sebagai puncak kepada sistem politik yang ujud. Sebagaimana satu laporan seorang pegawai British Negeri Selat, A.M. Skinner pada 1885 yang mengatakan bahawa bentuk kerajaan Johor masa itu adalah Pemerintahan Autokrasi Melayu yang biasa.⁴

Sistem tersebut mengakui ujudnya pemerintahan di bawah seorang raja yang menjadi puncak segala kuasa dan kuat-kuasa undang-undang yang berjalan di Johor di abad 19 itu. Kuasa adalah dilambangkan dari kebolehan raja bertindak atau dari segi praktik kuasa Sultan. Kuasa pemerintah Johor dari segi praktiknya memanglah jelas dan tidak berlaku dimana ianya dicabar oleh kerabat diraja atau pembesar sendiri. Manakala kuat-kuasa pula melambangkan hak untuk bertindak yang diakui oleh rakyat atau pada teorinya adanya kepercayaan tentang legitimasi raja dan kepercayaan kedudukannya yang berdaulat.

Dalam menggambarkan cara perjalanan pemerintahan di Johor ditahun-tahun 1880an E. Thio mengatakan bahawa Sultan sebagai pengarah dibantu oleh 'Majlis Negeri' keatas jabatan-jabatan yang menjalankan pentadbiran.⁵ Sultan berkuasa penuh dan dapat mengawal semua pembesarnya sama ada dalam Majlis Negeri mahupun di jabatan kerana baginda yang melantik pembesar itu dan masih ujud kepercayaan kepada Sultan di seluruh negeri Johor. Peranan dan kuasa yang ada pada pembesar berpunca dari Sultan dan kepercayaan mereka berkhidmat untuk Sultan masih tetap ujud.

Kebolehan Temenggong Ibrahim dalam mentadbirkan negeri dapat digunakan sebagai contoh menunjukkan peranan dalam pemerintahan di Johor dan kuasa penuh berada ditangannya. Temenggong Ibrahim mengawal dan menguruskan sendiri kemasukan orang China ke Johor dan beliau juga tokoh utama yang berusaha untuk mengawal pengeluaran getah perca dari Johor. Temenggong Ibrahim menjalankan pemerintahan dari Telok Belanga Singapura. Walau bagaimanapun dalam pemerintahannya Temenggong telah dibantu oleh seorang yang bergelar 'Menteri'. Jawatankuasa ini dipegang oleh Encik Long atau nama sebenarnya Abdullah bin Mohamad Tahir sehingga 1863.⁶ Encik Long ialah dari keturunan Bendahara Kerajaan Melaka.⁷ Peranan Menteri ini membantu Temenggong dalam pemerintahannya.

⁴A.M. Skinner (ed), 'Malay Peninsula' *The Eastern Geography*, Part I, Singapore 1884, h. 52 — 55 dan lihat juga dalam *Singapore and Straits Directory* 1885, h. 164-167.

⁵E. Thio, *op.cit.* b. 114.

⁶Lihat M.A. Fawzi Mohd. Basri, 'Dato' Jaafar Haji Mohamed', Menteri Besar Johor yang pertama 1886-1919' *Jurnal Sejarah Universiti Kebangsaan Malaysia (JEBAT)*, Bil. 2, 1972/73, h. 1.

⁷*Ibid.*

Pada masa Temenggong Ibrahim, beliau telah dibantu oleh saudaranya yang bertambah pada masa itu. Umpamanya Engku Abdul Majid sebagai wakil Raja Wilayah Timor.⁸ Tugas wakil Raja ini antara lain menguruskan pentadbiran biasa, memungut hasil dan menyelesaikan masalah keadilan di wilayah kekuasaannya.⁹ Walau bagaimanapun kerabat diraja ini masih tinggal tetap di Singapura bersama dengan Temenggong. Akibat dari bertambahnya kegiatan orang China dalam pertanian didaerah Johor Bahru telah menambah masalah pentadbiran di situ. Maka Temenggong melantik saudaranya Engku Ahmad memerintah di situ bertaraf Residen.¹⁰ Pada permulaan tugas Residen meliputi mengawal orang salah yang ditempatkan di Johor Bahru tetapi kemudiannya menjaga orang China dalam perusahaan gambir dan lada yang meliputi tugas memungut cukai serta memberi kebenaran untuk menjalankan perusahaan kepada orang China di situ.

Sebagaimana yang telah diuraikan diatas menunjukkan bahawa Lembaga Penasihat yang dinamakan 'Majlis Negeri' sebagai asas satu badan perundangan Johor. Cara pemerintahan Sultan di dapati baginda dinasihatkan oleh Majlis Negeri dalam menjalankan pemerintahan dan mengarahkan jabatan-jabatan yang ada di Johor. Bagaimanakah Majlis Negeri dapat menolong dan menasihati Sultan? Tradisi pemerintahan Sultan yang mengadakan mufakat dan mesyuarat dengan pembesarnya bukanlah satu cara baru di Johor kerana cara itu adalah warisan dari sistem kerajaan Melayu tradisi dan di warisi dari Kerajaan Melayu Johor Riau abad 17.¹¹ Pihak Sultan juga sedar jika baginda bertindak bersendirian tanpa menerima fikiran pembesarnya akan membawa keadaan tidak selamat pada baginda. Kumpulan pembesar Johor terdiri dari kerabat diraja seperti Tengku, Engku, Raja dan golongan pembesar tradisional yang rapat dengan raja dilantik menjadi ahli Lembaga Penasihat ini.

Sehingga tahun 1883 telah terdapat satu catitan senarai ahli-ahli 'Majlis Negeri'.¹² Badan ini mengandungi 19 orang ahli terdiri dari wakil semua golongan pembesar Johor dari peringkat Kerabat Diraja yang dikenal sebagai Ahli Tertinggi¹³ sehinggalah ahli berpangkat Imam dan kerani 'Majlis Negeri'. Kerabat Diraja termasuk Engku Ahmad, Engku Abdullah, Engku Abdul Majid, Engku Mohamad dan Engku Mohamad Khalid.¹⁴ Lain-lain ahli seperti Menteri Besar,

⁸Penulis sehingga ini tidak dapat menerangkan sejarah ringkas tokoh-tokoh raja tersebut. Tetapi kerabat diraja itu adalah anak Temenggong Abdul Rahman dan saudara Temenggong Ibrahim. Didalam tulisan M.A. Fawzi Mohd. Basri, bertajuk 'Birokrasi Johor' *Dewan Masyarakat* Mei 1970 h. 10, bahawa di tahun-tahun 1860an dan 1870an Pentadbiran Wilayah Johor diberikan kepada tokoh di atas. Penulis mempercayai bahawa mereka juga yang memegang jawatan itu masa Tengku Ibrahim dan apabila Maharaja Abu Bakar menaiki takhta 1863 jawatan itu diteruskan dipegang oleh bapa saudaranya itu.

⁹*Ibid.*, h. 11

¹⁰Lihat Mohammad bin Haji Alias, *Tarikh Dato' Bentara Luar Johor*, Arkib Negara (Johor) Johor Bahru, 1928, h. 77.

¹¹Sistem mufakat dan mesyuarat kerajaan Melayu Tradisi sila lihat tulisan J.M. Gullick, *Sistem Politik Bumiputera Tanah Melayu Barat*. Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1972. h. 44-51. Cara ini diteruskan lagi dalam pemerintahan Kerajaan Johor abad 17, lihat tulisan L.Y. Andaya, *The Kingdom of Johore: The Structure of Power in Seventeenth Century Johore*, Kuala Lumpur, (tanpa tarikh), h. 38-39.

¹²Sebelum 1883 walaupun terdapat penggunaan konsep Majlis Negeri dalam keputusan Mesyuarat Pembesar tetapi ahli-ahli yang lengkap belum didapati. Senarai ahli-ahli yang lengkap belum didapati. Senarai ahli-ahli 'Majlis Negeri' 1883, sila lihat *The Singapore and Straits Directory* 1883, h. 123.

¹³Panggilan ini merujuk kepada pembesar dari kerabat diraja yang kanan dan penting dalam menasihati Sultan.

¹⁴Sehingga ini penulis tidak dapat huraikan sejarah tokoh-tokoh ini, Mereka juga memegang tugas sebagai wakil Raja di Wilayah dan daerah.

Dato' Jaafar Haji Mohamed; dan Setiausaha Negeri, Abdul Rahman Andak; serta Ketua-ketua Jabatan yang ditubuhkan masa itu termasuk Mufti dan Hakim.

Berdasarkan ahli yang menganggotai badan ini dapatlah dikatakan konsep 'Majlis Negeri' adalah satu konsep maseh umum yang merujuk kepada semua kumpulan pembesar Johor yang boleh berperanan menasehatkan Sultan dalam pemerintahan. Begitu juga badan ini bukanlah satu badan yang dengan jelas serta resmi penubuhannya. Walau bagaimanapun mulai tahun-tahun akhir 1880an dan awal 1890an (sebelum mesyuarat kerajaan ditubuhkan 1895) konsep 'Majlis Negeri' secara beransor-ansor bertambah digunakan. Peranannya dirujuk sebagai badan yang meluluskan undang-undang, peratoran atau rancangan-rancangan yang hendak dijalankan di Johor.¹⁵

Penggunaan konsep Majlis Negeri ditahun-tahun 1880an dan awal 1890an menunjukkan bahawa salah satu tugas badan ini (hasil dari mesyuarat dan mufakat mereka) ialah membuat peratoran, meminda dan meluluskan undang-undang. Dalam mengadakan mufakat ahli-ahli Majlis Negeri yang kanan terdiri dari kerabat diraja, menteri-menteri kanan seperti Menteri Besar dan Setiausaha kerajaan diduga hadir dalam Mesyuarat-mesyuarat itu. Undang-undang Kangcu 1873 adalah hasil dari peranan pembesar Johor dimana konsep Majlis Negeri digunakan sebagai badan yang meluluskan.¹⁶ Undang-undang ini berasaskan perjalanan pentadbiran keatas orang China yang menjalankan usaha di Johor sejak 1830an dan berasaskan surat-surat sungai yang diberikan oleh pemerintah Johor sejak awal abad 19.¹⁷ Undang-undang ini mengandungi 81 peratoran lengkap untuk mengawal perusahaan gambir dan lada termasuk juga kuasa dan tanggung jawab Sultan kepada Kangcu serta tanggung jawab Ketua Kangcu kepada Sultan, cara memungut dan pembayaran hasil dan hubungan antara kuli dan ketua-ketua Kangcu. Dalam undang-undang itu juga dimasukkan peratoran perniagaan candu, arak dan berjudi di Johor. Pada 19 September, 1891 Majlis Negeri meluluskan peratoran pertukaran orang salah antara kerajaan Johor dengan Negeri Selat.¹⁸ Peratoran ini menghendaki kerajaan Johor menukarkan orang salah kerajaan Singapura yang lari ke Johor dan juga tidak boleh menghukum orang salah bagi kesalahan-kesalahan yang lepas kecuali kesalahan yang baru menyebabkan ia tertangkap. Peratoran masyarakat Melayu dikekalkan juga untuk melarang berjudi dan dendanya \$1,000 kepada orang yang berjudi, \$500 kepada tuan kedai yang membenarkan orang Melayu berjudi.¹⁹ 'Majlis Negeri' juga membenarkan permohonan pengusaha-pengusaha China yang mahu menjalankan perniagaan dan tanaman di Johor serta memutuskan masalah yang berbangkit dari perniagaan itu. Walaupun Majlis Negeri pada perinsipnya sebagai badan penasihat Sultan tetapi dari peranannya menunjukkan sebagai asas badan perundangan kepada Johor.

¹⁵ Keputusan dari mesyuarat Majlis Negeri dapat dilibat dalam sumber-sumber *Surat Titah Perintah 1888 — 1910*, dan *Pemberitahu Kerajaan 1888 — 1906*, Arkib Negara (Johor), Johor Bahru.

¹⁶ *Undang-undang Kangchu 1873* dengan lebih detail dapat dilibat di Arkib Negara (Johor). Huraian telah dibuat oleh A.E. Coope 'The Kangchu System in Johore', *JMBRAS*, vol. XIII, Bahagian 3, 1926. h. 247-263.

¹⁷ Kebenaran membuka kebun, sila lihat *Surat Keterangan Membuka Kebun Johor 1306-1320*, Arkib Negara, Johor.

¹⁸ Lihat *Pemberitahu Kerajaan 1888 — 1906*. Arkib Negara, Johor, h. 172-173, pada 19 September 1891.

¹⁹ *Ibid*, pada 14 Ramadhan, 1350, h. 6.

Pengalaman pembesar dalam bidang ini sangatlah penting apabila majlis mesyuarat kerajaan ditubuhkan pada 1895 kelak.

Asas perkembangan penubuhan Jabatan-jabatan yang lebih kompleks dapat dilihat sejak awal 1860an. Pertamanya dengan jawatan Menteri yang dipegang oleh Dato' Jaafar bin Muhamad sejak kematian ayah saudaranya Abdullah Mohd. Tahir pada 1866²⁰. Sejak itu Dato' Jaafar memegang jawatan tersebut dengan tugas membantu Sultan dalam pentadbiran. Pada 1868 pula terdapat satu jawatan baru yang dikenali dengan nama Pesuruhjaya Polis disandang oleh Salleh bin Perang.²¹ Selain dari bertugas untuk menjaga keamanan beliau juga diberikan tanggung jawab sebagai 'in-charge' ladang-ladang gambir dan lada hitam negeri Johor. Bertambahnya masalah dalam ladang gambir dan lada hitam negeri Johor seperti persengketaan sempadan Kangkar antara Kangu maka memerlukan Jabatan Ukur yang dapat mengatasi masalah ini. Maka jelaslah disini menunjukkan bahawa Jabatan Pesuruhjaya Polis telah diberi tugas yang luas termasuklah menjaga hal ehwal masyarakat China; tanaman gambir dan lada hitam serta ukur mengukur kerana belum ada jabatan yang khas mengenai tugas-tugas itu.

Sehingga pada tahun 1883 satu catitan telah menunjukkan bahawa terdapat satu organisasi pentadbiran yang lebih lengkap telah ditubuhkan oleh Abu Bakar.²²

Dalam Organisasi Pentadbiran Johor 1880an terdapat satu Pejabat Sekretariat negeri yang mengandungi Menteri Besar, Timbalan Menteri Besar dan Setiausaha Negeri. Tugas-tugas pejabat ini yang utama ialah dalam bidang pentadbiran negeri, menyelaras jabatan-jabatan dan pegawai-pegawai wilayah dalam pentadbiran harian, disamping menyelesaikan masalah hubungan antarabangsa dan soal surat menyurat. Jabatan ini juga memutuskan soal melantik kakitangan rendah, soal-soal gaji dan lain-lain. Ahli-ahli dalam jabatan ini bertanggung jawab menguruskan dan memberi kebenaran kepada syarikat asing yang mahu menjalankan usahaniaga di Johor. Umpamanya membenarkan James Meldrum membuka syarikat pengeluaran letrik dan membenarkan Kyden Goldenberg membuka kilang memasak arak dan lain-lain lagi.²³ Kebenaran usaha mencari gali bijih juga diberikan kepada orang Melayu dan China dari pejabat ini. Dapat dikatakan bahawa Pejabat Sekretariat inilah yang paling penting di Johor pada abad 19 dalam menjalankan pentadbiran negeri.

Sebelum melihat jabatan-jabatan yang ada dalam susunan pentadbiran Johor 1883 itu adalah lebih baik ditinjau siapakah tokoh yang memegang jawatan ter-

²⁰Dato' Jaafar dilahirkan di Telok Belanga pada tahun 1838 dan setelah mendapat pendidikan Melayu dan Inggeris di Singapura berkhidmat sebagai kerani pada umur 16 tahun. Beliau memegang jawatan Menteri Besar Johor hingga akhir hayatnya 1919.

²¹Muhammed Salleh Perang dilahirkan di Telok Belanga Singapura pada tahun 1841 dan telah mendapat pendidikan Melayu dan Inggeris. Tokoh yang penting dalam proses membuka wilayah baru seperti Endau, Batu Pahat. Lihat dalam tulisan Muhammad Haji Alias, *Tarikh Dato' Bentara Luar*, Al-Attas, Johor Bahru, 1928, dan tulisan dalam konteks Sejarah Johor Modern, *Jurnal Sejarah Universiti Malaya*, Kuala Lumpur, jilid X 1971/72, h. 33-41 dan tulisan dalam Mustafa Meon, *Dato' Bentara Luar Akitek Pembangunan Johor Modern*, *Utusan Melayu* 28hb. Oktober, 1970, Kuala Lumpur, h. 6.

²²Sila lihat senarai Jabatan Johor 1883, dalam *Singapore and Straits Directory*, 1883, h. 123-124.

²³Lihat salinan *Surat Titah perintah* 1888-1910, pada 28.6.1888, j. 7. Pada 2.7.1888 h. 8 dan kebenaran pada orang Melayu untuk melombong di Johor, lihat pada 8.8.1891, h. 29-30.

sebut. Apa yang penting dilihat disini ialah tentang cara pemilihan yang dibuat untuk jawatan tersebut. Menteri Besar disandang oleh Jaafar bin Haji Mohamad,²⁴ beliau adalah anak saudara Menteri Encik Long dan keturunan Bendahara Paduka Raja Johor. Maka oleh kerana keturunannya adalah daripada pembesar Johor juga maka ia berpeluang untuk mendapat kedudukan yang lebih tinggi dari seorang tokoh biasa. Disamping itu beliau juga mendapat pendidikan awal di Sekolah Melayu dan Inggeris di Singapura. Selepas itu beliau diberi peluang untuk melatih diri sebagai kerani dan terus sebagai pemangku jawatan Menteri apabila ayah saudaranya meninggal pada 1866. Maka oleh kerana pengalaman dan kebolehan nya sejak 1866 hingga 1883 beliau telah dilantik sebagai Menteri Besar Johor Pertama pada 1883 dan mengetuai pentadbiran Johor.

Timbalan Menteri Besar diberikan kepada Mohamad Ibrahim anak ketiga Munshi Abdullah dari rakyat biasa.²⁵ Oleh kerana keluarga Abdullah Munshi telah rapat dengan pemerintahan Johor sebelumnya maka anakandanya telah diberi tempat istimewa memegang jawatan penting dan berkhidmat untuk Kerajaan Johor. Mohamed Ibrahim sebagai seorang guru di Singapura telah berpindah bersama dengan Abu Bakar ke Johor dan membantunya dalam pentadbiran dan akhirnya diberi jawatan Timbalan Menteri Besar.

Abdul Rahman Andak ditugaskan sebagai Setiausaha negeri dengan tugas utamanya (pada permulaan) menterjemah dan membuat surat balasan dalam hubungan antarabangsa terutama dengan Inggeris.²⁶ Perlantikannya dibuat semasa beliau telah mendapat pendidikan di England iaitu dihantar oleh Abu Bakar bersama dengan Engku Othman anak saudara Abu Bakar. Oleh kerana kefasahannya dalam Bahasa Inggeris beliau ditugaskan sebagai Setiausaha negeri dimana tugas utamanya ialah menyelesaikan masalah antara-bangsa.

Dalam susunan Jabatan 1883 terdapat Jabatan Tanah yang dipegang oleh Muhammad Salleh bin Perang. Pesuruhjaya Polis oleh Abdullah Tahir.²⁷ Jabatan Tentera dan Ukor oleh Yahya Awaludin.²⁸ Ketua Jabatan Kerja Raya kepada Yahya Saaban,²⁹ dan Hakim oleh Haji Muhammed Salleh.³⁰ Begitu

²⁴ Beliau sebagai Ketua Pentadbiran Johor kerap mengikuti Sultan dalam lawatan luar negeri. Oleh itu Timbalan Menteri Besar tokoh yang kedua penting dalam menjalankan tugas semasa Dato Jaafar ke luar negeri.

²⁵ Mohamad Ibrahim dikatakan telah menjadi guru di Singapura dan pernah bertugas sebagai Setiausaha Abu Bakar. Beliau terus kekal sebagai Timbalan Menteri Besar hingga akhir hayatnya pada tahun 1907.

²⁶ Untuk hurai lanjut sila lihat tulisan M.A. Fawzi Mohd. Basri, Datuk Sri Amar Diraja: Menghalang cita-cita Inggeris Menaklok Negeri Johor, *Malaysia in History*. Vol. XV, Disember, 1972, h. 14-20.

²⁷ Sehingga ini penulis tidak dapat memberikan riwayat hidup tokoh ini. Walau bagaimanapun peranannya ditahun-tahun 1890an sebagai Pesuruhjaya Polis sangatlah penting dalam menyediakan peratoran polis, menambah dan mengawas kakitangan polis bertambah di Johor.

²⁸ Yahya Awaludin sejak 1860an bersama-sama dengan Mohamad Salleh Perang menguruskan soal ukur ladang gambir lada dan juga ukur mengukur dan mempelajarinya dari Tuan Langley dan Tuan Major McCulum dalam soal ini. Maka oleh sebab itu beliau diberi tugas ini yang antara lain memberi guru kepada pengusaha China.

²⁹ Tokoh ini juga penulis tidak dapat memberi gambaran riwayat hidup awalnya. Mula 1890an peranannya bertambah jelas dalam soal projek membina bangunan dan jalan di Johor Bahru.

³⁰ Sebelum 1883 dipercayai Mufti yang telah ada sejak 1873 bertugas sebagai pengadil Mufti Pertama dibawah Syed Salim dan pada 1883 oleh Syed Mohamed bin Sheikh.

juga Jabatan lain seperti Obat, Marine, Penjara dan Pos. Walau bagaimanapun jabatan baru ini berada dibawah nasehat beberapa orang individu barat yang di upah oleh Abu Bakar bekerja di Johor. Pada tahun 1885 tiga Jabatan Baru iaitu Jabatan Perbendaharaan, Odit dan Jabatan Cetak Kerajaan telah tubuhkan.³¹ Kedua-dua Jabatan pertama diatas ditubuhkan oleh kerana adanya kritikan Singapura akan keadaan pengurusan kewangan di Johor dan keborosan yang dilakukan oleh Sultan. Dipercayai sebelum itu dalam hal kewangan diuruskan oleh Sultan sendiri tetapi dengan penubuhan jawatan ini tugas itu diserahkan kepada pembesar Johor.

Kebanyakan jabatan yang ditubuhkan pada 1883 masih dalam bentuk yang 'simple'. Maksudnya belum mempunyai peranan yang luas, belum bergerak lancar dan kurang kakitangan, yang ada hanya ketua dan penolong sahaja, seperti Jabatan Obat dan Pasukan Marine yang telah berkembang pada abad 20. Walau bagaimanapun Jabatan-jabatan seperti Jabatan Tanah, Polis dan Ukur telah diberi keutamaan sejak 1860an hingga 1870 lagi. Jabatan ini berkembang pesat terutama dari segi tugas yang perlu diselesaikan dan kakitangan di Jabatan ini juga telah bertambah.

Berdasarkan beberapa contoh pembesar yang memegang tugas pemerintahan diatas dan telah bertugas sejak masa Temenggong Ibrahim jelas menunjukkan bahawa perlantikan dibuat berdasarkan beberapa ciri utama. Terutama perlantikan berdasarkan kerabat raja dan juga pembesar tradisional Johor. Oleh kerana golongan ini berada dan mampu untuk mendapatkan pelajaran di Singapura dan Johor sendiri maka dari golongan ini telah dilantik oleh Sultan kerana mereka mempunyai pelajaran. Golongan ini juga dilantik oleh Sultan kerana kebolehan dan pengalaman mereka. Namun begitu rakyat biasa ada juga dilantik berdasarkan pelajaran dan kebolehan yang ada pada tokoh tersebut seperti Abdul Rahman Andak, Yahya Awaluddin dan lain-lain lagi. Dasar pemilihan pegawai selepas tahun 1880an menunjukkan kecenderungan yang lebih mementingkan pengalaman dan kebolehan tokoh serta faktor kerabat atau keturunan pembesar.

Perkembangan Pentadbiran pusat telah juga melibatkan perkembangan organisasi pemerintahan wilayah Johor. Perkembangan itu termasuk bertambahnya Wilayah Johor, dan juga daerah-daerah dalam satu-satu wilayah. Walau bagaimanapun pembesar-pembesar di Johor dengan perhatian Abu Bakar yang memerhatikan perkembangan pemerintahan Wilayah terus kekal dapat dikawal oleh pemerintah di Johor Bahru.

Sebagaimana yang telah dijelaskan dibahagian awal tadi iaitu ditahun 1850an-1870an Wilayah Johor dibahagikan kepada dua, iaitu Wakil Raja Wilayah Timor diberikan kepada Engku Abdullah dan Wilayah Barat kepada Engku Abdul Majid. Pada tahun 1885 kedua-dua jawatan itu dikenal dengan panggilan Dato Penggawa Timor yang dipegang oleh Jaafar bin Long Yahya dan Dato Penggawa Barat oleh Abdul Samad Ibrahim.³² Disini perubahan terlihat bahawa jawatan yang bertaraf Pesuruhjaya itu dipegang oleh rakyat yang bukan dari kerabat diraja lagi. Sungguhpun Wilayah Johor telah bertambah jawatan ini tetap ujud hingga abad ke 20 untuk mengawas daerah-daerahnya yang belum lagi menjadi wilayah besar.

³¹Lihat *Singapore and Straits Directory* 1885, h. 164-167.

³²Lihat Haji Mohd Said bin Haji Sulaiman, *Johor Bahru 100 tahun, 1855 — 1955*, Pejabat cetak kerajaan Johor, Johor Bahru, 1955, h. 24.

Sehingga pada tahun 1894 Wilayah Johor telah berkembang menjadi 4 Wilayah pentadbiran, iaitu Muar menjadi taraf wilayah pada 1887 dan Batu Pahat pada 1894. Sebelum menganalisa Pentadbiran dan tugas Pesuruhjaya kerajaan sebagai ketua Wilayah perlulah ditinjau perkembangan yang berlaku di Muar sebagai contoh menunjukkan bagaimana kawasan yang berasal satu wilayah berkembang menjadi wilayah dan bandar luar yang kedua besarnya di Johor. Sebelum Muar diserahkan kepada Abu Bakar, pemimpin disitu berada dibawah arahan Sultan Ali. Tetapi dibawah pemerintahan Abu Bakar perkembangan telah menjadi lebih pesat lagi. Pembesar-pembesar tempatan di Muar ditahun-tahun 1860an hingga 1870an bertaraf Penghulu, Orang Kaya dan Temenggong Paduka Tuan.³³ Sultan Abu Bakar telah melantik saudaranya Engku Sulaiman sebagai Residen Muar yang juga menjadi pengawas Kesang.³⁴ Pada tahun 1880an pertambahan penduduk Melayu dan Jawa serta China bertambah dalam perusahaan tanaman pisang, gambir dan lada hitam. Muar mempunyai tanah yang luas serta subur yang belum dibuka dan ini menggalakkan orang China Singapura dan Johor Bahru berpindah kesini. Oleh kerana bertambahnya masalah pentadbiran dan pertambahan penduduk dan untuk menjamin kemajuan maka tugas itu dipangku sementara oleh Dato Bentara Luar.³⁵ Perkara yang sama juga berlaku di Batu Pahat di mana pembesar-pembesarnya terdiri dari Orang Kaya-kaya Penghulu dan Ketua Kampung tetapi oleh kerana perkembangan ekonomi pertanian yang diusahakan oleh orang China dan Jawa pada akhir 1880an dan awal 1890an maka pada 1894 Batu Pahat dinaikkan ketaraf wilayah yang juga dipegang oleh Dato Bentara Luar.³⁶

Dengan bertambah luasnya Wilayah Johor masalah wilayah perlulah diselaraskan. Pada 1893 satu jawatan Pesuruhjaya Besar Kerajaan diadakan untuk mengawas Pesuruhjaya-pesuruhjaya Wilayah.³⁷ Jika sebelum ini masalah Wilayah diserahkan kepada Setiausaha Kerajaan atau Menteri Besar atau Timbalannya di Pejabat Sekretariat Negeri tetapi apabila tanggungjawabnya bertambah maka perlu diadakan jawatan tersebut. Engku Sulaiman diberi tugas ini sebagai Pesuruhjaya Besar Kerajaan yang pertama dan memegang tugas ini hingga awal abad ke 20. Tugas jawatan ini supaya masalah Wilayah dan pegawainya dapat dikawal dari Johor Bahru dan dengan itu Pesuruhjaya Kerajaan tidaklah dapat bertindak sendirian.

³³Lihat, R.O. Winstedt, 'The Temenggong of Muar', *JMBRAS*, Vol. X Bahagian I, 1932, h. 30.

³⁴Penulis tidak dapat mengburaikan riwayat hidup awalnya. Tetapi peranannya bertambah penting pada 1890an terutama diawal abad ke 20 sebagai Pesuruhjaya Besar Kerajaan.

³⁵Lihat *Singapore and Straits Directory*, 1887, h. 243. Dato Luar masa itu tetap memegang jawatan Pesuruhjaya Tanah Johor. Beliau diberi jawatan ini kerana pengalamannya dalam membuka wilayah baru dan menyediakan keperluan asas serta menangka plan bandar. Umpamanya pada 1890an Dato Bentara Luar juga ditugaskan membuka Batu Pahat dalam erti kata lain mengorganisasikan daerah itu dan akhirnya 1894 Batu Pahat dinaikkan kepada peringkat wilayah yang juga diketuai oleh Dato Bentara Luar. Tugas Pesuruhjaya Muar diserahkan kepada Dato Mahamad Mahbob.

³⁶Perkembangan Batu Pahat dari segi pentadbiran sila lihat lebih lanjut dalam tulisan M.A. Fawzi Mohd. Basri dalam latihan ilmiah, 'Sejarah Rengas Batu Pahat: 1880 — 1917.' Jabatan Sejarah, Universiti Malaya, Kuala Lumpur, 1971/72.

³⁷Libat M.A. Fawzi Mohd. Basri, 'Daerah Batu Pahat 1880-1917,' *JEBAT*, Bil. 2, 1972/73, h. 83. Pada masa itu jawatan Pesuruhjaya Muar dipegang oleh Dato Muhammad Mahbob tokoh baru yang berperanan pada akhir abad 19 dan terutama awal abad 20. Lihat juga surat Perlantikan Engku Sulaiman dalam *Salinan Surat-surat Dato Menteri dan Setiausaha Johor 1891-1899*, dalam surat Menteri Besar kepada Engku Sulaiman tarikh 4.10.1893, Arkib Negara (Johor).

Tugas Pesuruhjaya Kerajaan adalah wakil Raja di Wilayah dan sebagai Ketua Pentadbiran diperingkat Wilayah. Pesuruhjaya Kerajaan Pembantu atau penolong Setiausaha Kerajaan dalam menjalankan pentadbiran diperingkat Wilayah. Di Wilayah Muar pesuruhjaya mengawas Pembesar seperti Penghulu dan Orang Kaya-Orang Kaya. Pesuruhjaya Kerajaan juga menjadi sebagai Ketua Pengadil diperingkat Wilayah. Peranan Pesuruhjaya juga bertambah apabila bertambahnya penduduk dan kegiatan ekonomi di Wilayah. Umpamanya di Muar terdapat jabatan-jabatan ditubuhkan untuk menguruskan masalah yang bertambah itu dan oleh itu pegawai dan jabatan di Wilayah juga berada di bawah Pesuruhjaya.

Pesuruhjaya Kerajaan mengetuai Residen-residen yang menjaga daerah-daerah. Di Muar sebagai contohnya pada akhir tahun 1890an mempunyai 5 daerah iaitu Segamat, Parit Jawa, Keluang, Kesang dan Tangkak. Tugasnya selain sebagai Pesuruhjaya dalam pentadbiran di Wilayah juga mengawas Penghulu-penghulu yang mengetuai beberapa buah kampung yang diketuai oleh Ketua Kampung atau Batin.

Perkembangan Pentadbiran Johor pertengahan abad 19 dan juga perkembangan Jabatan-jabatan adalah asas susunan pentadbiran Johor yang lebih kompleks lagi diakhir abad 19. Dalam organisasi baru 1895 terdapat satu badan yang dinamakan Jemaah Menteri terdiri dari pegawai-pegawai tinggi kerajaan yang mengetuai Jabatan-jabatan. Majlis negeri pula sebagai asas badan mesyuarat Kerajaan yang ditubuhkan pada tahun 1895 berperanan sebagai badan perundangan di Johor. Susunan Pentadbiran Wilayah akhir abad 19 yang telah diuraikan keatas terus kekal hingga tahun-tahun awal abad ke 20. Akhirnya pembesar yang di lantik pada tahun 1895 dalam Jemaah Menteri ataupun Mesyuarat Kerajaan adalah dari pegawai-pegawai negeri yang telah sedia berpengalaman dan berperanan sebelum itu. Oleh kerana itu mereka pada tahun awal abad ke 20 telah dapat menjalankan tugas dengan baik.