



MOSLI TARSAT

Perlaksanaan *Boat and Fisheries Ordinance* 1914 sebagai Asas Pendidikan Undang-Undang Perikanan kepada Komuniti Nelayan Bajau di Borneo Utara, 1915-1939

INTISARI: Undang-Undang Perikanan dan Perahu Tahun 1914 telah diisytiharkan oleh Gabenor BNBC (British North Borneo Chartered Company) pada tahun 1915 berhubung-kait dengan perihal peraturan-peraturan perikanan dan perahu yang digunakan oleh nelayan Bajau dalam aktiviti-aktiviti menangkap ikan dan hasil-hasil laut yang lain. Tujuan Undang-Undang (Ordinan) diisytiharkan bukan sahaja untuk mengenalpasti perahu dan jenis-jenis peralatan yang digunakan oleh nelayan Bajau, tetapi juga lebih bertujuan untuk memperolehi hasil pendapatan daripada kutipan bayaran lesen dan cukai pendapatan yang dikenakan. Artikel ini – dengan menggunakan pendekatan kualitatif, kaedah sejarah, dan sorotan literatur – cuba menghuraikan Ordinan dan perlaksanaannya. Dapatan menunjukkan bahawa terdapat empat aspek utama yang berkaitan dengan Undang-Undang Perikanan, iaitu penguatkuasaan sistem perlesenan dan pendaftaran perahu; sistem bayaran cukai pendapatan; sistem kredit bagi anak negeri; dan sistem tauke China. Titik tolak daripada perlaksanaan Ordinan ini jelas memperlihatkan satu asas pendidikan Undang-Undang Perikanan kepada komuniti nelayan Bajau di Borneo Utara.

KATA KUNCI: Undang-Undang Perahu dan Perikanan; Perlaksanaan Undang-Undang; Komuniti Nelayan Bajau; Pendidikan; Borneo Utara.

ABSTRACT: "Implementation of the Boat and Fisheries Ordinance of 1914 as the Basis of Education Fishing Laws to Bajau Fishermen's Community in North Borneo, 1915-1939". The Boat and Fisheries Ordinance of 1914 was declared by Governor of BNBC (British North Borneo Chartered Company) in 1915 linked to the fisheries and boat regulations used by Bajau fishermen in fishing and other marine products. The purpose of the Ordinance was declared not only to identify the boats and the types of equipment used by Bajau fishermen, but also to seek revenue from the license fees and income taxes imposed. This article - using the qualitative approaches, historical method, and literature review - tries to elaborate to the Ordinance and its implementations. The results showed that there were four main aspects related to Fishery Law, namely the enforcement of licensing and boat registration system; income tax payment system; credit system (native/loan to native) system; and Chinese "tauke" system. Due to these implementation of the Ordinance clearly shows the basis of Fishery Law education to the Bajau fishing community in North Borneo.

KEY WORD: Boat and Fisheries Ordinance; Implementation of Law; Bajau Fishermen's Community; Education; North Borneo.

About the Author: Mosli Tarsat, Ph.D. adalah Pensyarah Kanan pada Program Sejarah, Fakulti Kemanusiaan, Seni, dan Warisan UMS (Universiti Malaysia Sabah) di Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia. Untuk keterangan lanjut, e-mail penulis adalah: mos_79@ums.edu.my

Suggested Citation: Tarsat, Mosli. (2018). "Perlaksanaan *Boat and Fisheries Ordinance* 1914 sebagai Asas Pendidikan Undang-Undang Perikanan kepada Komuniti Nelayan Bajau di Borneo Utara, 1915-1939" in *HISTORIA: Jurnal Kajian Sejarah di Nusantara dan Dunia*, Volume 1(1), December, pp.65-86. Bandung, Indonesia: Minda Masagi Press owned by ASPENSI, p-ISSN 2621-8011 dan e-ISSN 2621-802X.

Article Timeline: Received (August 31, 2018); Revised (October 24, 2018); and Published (December 30, 2018).

PENDAHULUAN

Secara umumnya, Undang-Undang Perikanan sebelum tahun 1914 adalah bersifat informal, iaitu arahan-arahan yang dikenakan oleh pemerintah dari semasa ke semasa, dan tidak diisytiharkan secara rasmi. Ini jelas dilihat semasa pantai timur Borneo Utara berada di bawah kekuasaan dan pengaruh kesultanan Sulu, 1704–1878. Sultan Sulu mengarahkan pembesar-pembesarnya yang menjadi pemerintah di wilayah-wilayah Borneo Utara untuk menguasai ekonomi berasaskan perikanan. Arahan ini sebenarnya merujuk kepada perintah Sultan atau Undang-Undang, yang mesti dilaksanakan sepenuhnya; dan tidak keterlaluan dikatakan sebagai dasar pemerintah dalam konteks masa kini (Saleeby, 1963; Majul, 1973; Tarling, 1978; dan Combrink *et al.* eds., 2006).

Dengan arahan ini, pembesar Sulu¹ bertindak bukan sahaja sebagai pemerintah setempat, tetapi juga sebagai pelaksana utama dalam pembangunan aktiviti perikanan di wilayah berkenaan. Mereka bertanggungjawab menyediakan peralatan tangkap ikan dan pelbagai jenis perahu, menyediakan buruh, membekalkan garam, dan terlibat secara langsung dalam pemasaran sumber-sumber laut. Misalnya, dalam membekalkan peralatan menangkap ikan dan memperkenalkan kaedah baru kepada komuniti nelayan Bajau,²

¹Istilah “pembesar” Sulu digunakan dalam artikel ini merujuk kepada Datu-datu Tausug atau golongan Aristokrat Tausug sebagai pemerintah tertinggi di peringkat tanah jajahan dengan gelaran *Panglima*, *Syarif*, *Orang Kaya*, dan *Datu*. Penggunaan istilah ini bersesuaian dengan peranannya, bukan sahaja sebagai pemerintah tetapi juga terlibat secara langsung dalam pembangunan ekonomi kelautan. Istilah ini juga digunakan oleh sarjana terdahulu dalam kajian mereka. Sila rujuk, contohnya, Ismail Ali (2007:5).

²Komuniti nelayan Bajau yang dimaksudkan dalam artikel ini ialah penduduk Bajau yang tinggal di persisir pantai atau pulau yang terlibat sepenuhnya dalam aktiviti perikanan dan pemungutan sumber laut di perairan Borneo Utara. Identifikasi Bajau sebagai masyarakat maritim tidak dibincangkan dalam artikel, kerana bukan intipati kajian ini; dan untuk keterangan lanjut mengenai istilah, asal-usul, dan identiti Bajau,

khususnya dalam usaha meningkatkan pendaratan sumber laut secara tetap. Mereka tidak hanya bergantung dengan bahan-bahan persekitaran, tetapi turut membekalkan bahan-bahan dari luar, seperti benang dan tali yang diperdagangkan oleh pedagang China di kepulauan Sulu (Saleeby, 1963; Ariff, 1995:82; Tze-Ken, 1998; Lapian, 2008; dan Tan, 2010).

Untuk menambahkan penangkapan dan pendaratan ikan, pembesar Sulu telah memperkenalkan dua kaedah baru, iaitu *selambau* dan *kelong*. Kedua-duanya dimiliki dan diurus-kendalikan oleh pembesar Sulu sepenuhnya, kerana proses pembuatan dan pemasangannya adalah rumit dan melibatkan bilangan tenaga manusia yang ramai. Daripada hasil pendaratan sumber laut ini, pembesar-pembesar Sulu dapat mencipta kekayaan melalui perdagangan di pusat-pusat perdagangan mereka dan mengurus-niaga di pelabuhan Jolo; disamping dapat memenuhi bekalan sumber ikan untuk keperluan keluarga pemerintah dan penduduk tempatan. Biasanya, hasil ikan yang diperolehi dari *kelong* telah dijadikan ikan kering dan ikan masin.³

Untuk pelaksanaan dan pengelolaan, pembesar Sulu telah membahagi-bahagikan mereka mengikut kawasan dan menjaga kebajikan mereka dari semasa ke semasa. Ini terbukti dengan laporan J. Hunt (1837), dan sarjana lainnya, bahawa kira-kira 100 orang nelayan Bajau di Towson Duyon; 30 hingga 40 orang Bajau di Loo-Loo; 800 orang Bajau di Tawi-tawi, yang

silalah rujuk: D.E. Sopher (1965); James Warren (1972:297–299); Yap Beng Liang (1993:1–5); Andrian B. Lapian (2009:80–81); Rodney C. Jubilado, Hanafi Hussin & Maria Khristina Manuelli (2010:85); dan Francois Robert Zacot (2015:44–97).

³Ikan masin dan ikan kering merupakan salah satu produk yang sangat penting pada waktu itu, bukan sahaja untuk kegunaan dalam pertukaran barang di kawasan pedalaman bagi memperolehi komoditi hutan, tetapi juga untuk memenuhi permintaan pasaran antarabangsa di pelabuhan Jolo dan membekalkan sumber protein kepada penduduk dan hamba yang terlibat dalam industri perikanan. Untuk keterangan lanjut, lihat Ismail Ali (2007:17–18).

diketahui oleh Datu Mulut Mondarasa dan Datu Adanan; dan kira-kira 15,000 orang nelayan Bajau di Basilan telah diperlukan untuk mengumpulkan dan menghasilkan tripang, sarang burung, kulit tepoi, dan kulit penyu (*cf* Hunt, 1837; dan Ali, 2009:4-5).

Pada masa yang sama, nelayan Bajau dimestikan menjual hasil-hasil tangkapan mereka kepada pembesar Sulu, yang menjaga mereka dan dimestikan juga membayar cukai kepada Sultan Sulu melalui wakilnya. Terdapat juga pembesar Sulu mengarahkan nelayan Bajau sebagai sumber tenaga kerja untuk menghasilkan pengumpulan mutiara, memungut tripang, sirip ikan jerung, dan rumpai laut. Misalnya, pada abad ke-19, seorang pembesar Sulu yang terkenal, iaitu Pangiran Samah, telah mengarahkan penduduk tempatan di kawasanya untuk mengusahakan sarang burung di Gua Gomantong dan menubuhkan pusat pemerintahannya di Malapi berdekatan dengan Kinabatangan (Saleeby, 1963; Majul, 1973; Warren, 1981; dan Sather, 2006).

Hasil daripada sarang burung tersebut separuh diserahkan kepada pemungutnya, separuh lagi dibahagikan samarata antara beliau dengan Sultan Sulu di Jolo. Sebagai ganjarannya lagi, Pangiran Samah telah memperkenalkan pemerintahan yang bercorak asas untuk menjamin keselamatan penduduk tempatan di kawasan itu. Ini bermakna bahawa pengurusan dan peraturan cukai pada waktu itu tidak jelas bentuknya dan bersifat informal, hanya berdasarkan kepada arahan daripada Sultan dan pembesar Sulu sahaja (Saleeby, 1963; Idris, 2006; Lopian, 2008; dan Aziz & Said, 2016).

Semasa era pemerintahan BNCC (*British North Borneo Chartered Company*), 1878-1941, pada peringkat awal, BNCC telah melaksanakan satu peraturan baru, iaitu setiap penghijrah yang ingin mengeksploitasi sumber perikanan atau sumber perhutanan

hendaklah mendapatkan surat kebenaran terlebih dahulu daripada pemerintah. Ini merupakan salah satu peraturan baru yang dikeluarkan oleh BNCC dan perlu dipatuhi, sama ada oleh nelayan tempatan mahupun nelayan dari selatan Filipina. Pada waktu itu, bilangan nelayan yang direkodkan adalah sedikit dan kehadiran mereka amat diperlukan untuk membangunkan aktiviti perikanan. Misalnya, dalam banci penduduk tahun 1891, hanya terdapat seramai 910 orang nelayan sahaja yang sebahagian besarnya terdiri daripada orang Bajau, Sulu, dan Melayu Brunei di Borneo Utara (Rutter, 1922; Tregonning, 1958; Tarling, 1978; dan Ali, 2008).

Oleh yang demikian, semasa mengeluarkan surat kebenaran kepada nelayan, pegawai BNCC akan menggalakkan penghijrahan nelayan asing, khususnya dari selatan Filipina, supaya kerap berkunjung ke Borneo Utara dan sangat dialu-alukan sekiranya mereka ingin terus menetap di wilayah ini sebagai nelayan (Tarling, 1978; Ariff, 2006; Idris, 2006; dan Ali, 2007 dan 2008).

Harus diingat juga bahawa BNCC tidak terlibat secara langsung dalam ekonomi berasaskan sumber laut, dan hanya bertindak sebagai pengurus dan pengelola ekonomi tersebut. Ini kerana dasar ekonominya lebih mengutamakan ekonomi tanah daratan, seperti mana yang terkandung dalam Piagam Diraja.⁴

⁴Piagam Diraja merupakan satu pemberian kuasa untuk memerintah, bukan sahaja dari aspek ekonomi tetapi juga dari aspek politik, yang boleh dianggap sebagai sebuah kerajaan. Dalam konteks BNCC (*British North Borneo Chartered Company*) di Borneo Utara, pada 1 November 1881, Piagam Diraja ke atas BNCC telah diisytiharkan kepada umum setelah diperturunkan meteri Diraja Queen Victoria. Terdapat dua tujuan utama yang tercatat dalam piagam tersebut, iaitu mentadbir secara langsung keseluruhan Borneo Utara dan mengeksploitasi sumber daya yang ada di wilayah berkenaan. Ini bermakna bahawa BNCC menjadi pemerintah tunggal di wilayah Borneo Utara berbanding sebelumnya, yang terbahagi kepada pentadbiran kesultanan Brunei di pantai barat dan kesultanan Sulu di pantai timur. Untuk keterangan lanjut mengenai Piagam Diraja, lihat "BNBH 1883: The British North Borneo Company Incorporated by

Untuk menguruskan ekonomi, BNCC telah melaksanakan pelbagai usaha bagi memastikan bekalan sumber laut dapat didaratkan untuk bekalan makanan kepada buruh yang terlibat dalam ekonomi daratan (Rutter, 1922; Warren, 1987; dan Tarsat, 2018).

Gabenor pula telah bertindak memperkenalkan dan mengisytiharkan pelbagai Ordinan dan peraturan yang berkaitan, sama ada Ordinan berkaitan perikanan, perdagangan, perkapalan, dan pelabuhan mahupun penghapusan aktiviti perlanunan dan perhambaan di Borneo Utara. Pengisytiharan Ordinan ini penting, bukan sahaja untuk tujuan pengurusan dan penetapan peraturan semata-mata tetapi juga dapat meningkatkan hasil pendapatan pemerintah melalui pelbagai jenis kutipan bayaran yang dikenakan (Whelan, 1970; Tarling, 1978; dan Tarsat, 2018).

Ordinan-ordinan penting yang diisytiharkan dalam aspek perikanan termasuklah *Licence System, Credit to Natives (Restriction), Boat & Fisheries Ordinance No.4 of 1939; The Fish Market Proclamation 1884: Proclamation No.1 of 1884 (Pengkelasan Spesies-spesies Ikan); The Salt Duty Proclamation 1883; The Salt Proclamation No.4 of 1887; dan Seed Pearls Ordinance of 1917*, termasuklah *Ordinance, Boat & Fisheries Ordinance 1914 Section 9A*. Gabenor juga bertindak menubuhkan beberapa jabatan penting yang berkaitan dengan pengurusan ekonomi kelautan, iaitu penubuhan Jabatan Marin, Jabatan Kastam dan Eksais, Jabatan Pelabuhan, dan Pesuruhjaya Perikanan di bawah Jabatan Pelabuhan.⁵ Oleh itu, semua

pengisytiharan Ordinan dan penubuhan jabatan kerajaan sudah tentu memberi impak yang besar kepada pengurusan kewangan BNCC dan komuniti nelayan Bajau di pantai timur Borneo Utara.

Namun, kajian ini – dengan mengguna-pakai kaedah sejarah, pendekatan kualitatif, dan sorotan literatur (Ibrahim, 1986; Afiyanti, 2005; Al-Sufri, 2005; Sjamsuddin, 2007; dan Hamzah, 2010) – hanya memberi fokus kepada pelaksanaan *Boat and Fisheries Ordinance 1914*, dan impaknya kepada komuniti nelayan Bajau dari persektif asas pendidikan dalam Undang-Undang Perikanan dari tahun 1915 hingga tahun 1939.

DAPATAN DAN PERBINCANGAN

Sejarah Undang-Undang Perikanan Sebelum Tahun 1914. Sebelum Ordinan ini diisytiharkan, memang tidak dinafikan sudah ada peraturan-peraturan yang berkaitan dengan aktiviti perikanan, tetapi tidak diisytiharkan secara rasmi oleh pemerintah pada waktu itu. Pemerintah yang terdiri daripada Gabenor dan Residen, sebagai pemerintah, telah memperkenalkan beberapa peraturan baru yang mesti dipatuhi oleh pemodal dan pengeluar utama sumber laut. Misalnya, Gabenor telah memperkenalkan dasar penempatan kekal kepada penduduk tempatan, khususnya komuniti Bajau yang tinggal di persisir pantai dan pulau-pulau. Ini bertujuan untuk menarik komuniti nelayan Bajau yang tinggal di kawasan

sahaja, yang bertanggungjawab mengurus hal ehwal laut dan hasil-hasil laut, serta yang berkaitan dengan aktiviti perikanan. Jabatan Perikanan mula ditubuhkan secara rasmi pada 1 April 1948, semasa pentadbiran kolonial British di Borneo Utara. Penubuhan Jabatan ini adalah berdasarkan kepada saranan yang terhasil dari kajian mengenai kedudukan semasa perusahaan perikanan di Borneo Utara di bawah *United Kingdom Colonial Development and Welfare Act of 1946*. Dalam kajian tersebut mencadangkan supaya kerajaan British campur tangan, agar dapat mengurangkan kesengsaraan yang ditanggung oleh golongan nelayan akibat Perang Dunia II, 1939-1945. Untuk keterangan lanjut, lihat Muhammad Raduan Md Ariff (1995:180; dan Mosli Tarsat (2017:471).

Royal Charter (Prospectus), Under the Great Seal, on 1 November 1881” dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds. (1924:8); dan “British North Borneo 1881: Charter Granted to the British North Borneo Company Westminster, 1 November 1881” dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds. (1924:160-171).

⁵Semasa pentadbiran BNCC (*British North Borneo Chartered Company*) hanya ditubuhkan Pesuruhjaya Perikanan yang diletakkan di bawah Jabatan Pelabuhan

persisir pantai supaya meninggalkan aktiviti perikanan dan beralih kepada ekonomi pertanian di daratan. Ini juga bermakna bahawa BNBCC (*British North Borneo Chartered Company*) telah mengarahkan komuniti nelayan yang terlibat supaya tinggal terus di daratan dan melibatkan diri dalam aktiviti penanaman padi dan kelapa (Rutter, 1922; Sather, 1997; dan Ali, 2008).

Antara tahun 1902 dan 1909, pemerintah BNBCC telah menguatkuasakan dan mengaktifkan semula dasar penempatan kekal untuk tujuan mengawal pergerakan orang Bajau, memudahkan pemerintahan yang berkesan di Teluk Darvel, dan meningkatkan hasil pendapatan BNBCC. Dalam usaha untuk mendorong orang Bajau menetap secara kekal, pegawai daerah telah diarahkan oleh pemerintah untuk menggalakkan penanaman pokok kelapa. Sebelum tahun 1900, dasar ini kurang berkesan; tetapi pada 1905, Mr. Molyneux (Residen Daerah Lahad Datu) telah melaporkan bahawa orang Bajau dari kampung Bum-bum dan Gosong Melantaka telah menebang hutan dan menanam seluruh tanah dengan kelapa dan jagung (Tregonning, 1958; Warren, 1972:334; dan Zacot, 2015).

Pada masa yang sama, BNBCC telah memperkenalkan pembayaran lesen perahu ke atas semua nelayan, termasuklah di perkampungan Pantow-pantow, Bum-bum, Gosong Melantak, dan Tetegan, walaupun pada awalnya mereka berkerjasama untuk menentang sistem perlesenan tersebut. Kesan daripada tindakan ini, pada tahun 1912, menerusi laporan Pegawai BNBCC di Lahad Datu mendapati bahawa sebahagian daripada mereka telah menetap di daratan dan bekerja sebagai petani. Mereka yang menetap ini dikenali oleh pegawai BNBCC sebagai *Land Bajau*, ataupun disebut juga sebagai "Bajau Darat", yang terlibat secara langsung dalam ekonomi daratan (Rutter, 1922; Sather, 1997; dan Zacot, 2015).

Selain daripada pengenalan lesen perahu yang pertama di kampung Pantow-pantow, Bum-bum, Gosong Melantak, dan Tetegan, pada peringkat awal juga BNBCC telah mencipta sistem bayaran cukai pendapatan kepada nelayan Bajau, seawal tahun 1889 di Semporna. Menurut James Warren (1972), seperti berikut:

Another indication that the Bajau were becoming less refractory toward the government was their relatively mild resistance to the boat tax imposed on them in 1901. They reacted to it in neither the same manner nor to the extent that they had resisted the poll tax, first introduced in the Semporna district in 1889. That tax had been abandoned on the east coast by 1895, after it had yielded only a little more than \$ 1,000 (Warren, 1972:334).

Terjemahan:

[...] Satu lagi petunjuk bahawa Bajau menjadi kurang refraktori terhadap kerajaan adalah rintangan mereka yang agak ringan terhadap cukai bot yang dikenakan ke atas mereka pada tahun 1901. Mereka bertindak balas dengan yang tidak sama mahupun cara yang sama bahawa mereka telah menentang cukai pendapatan, yang mula diperkenalkan di daerah Semporna pada tahun 1889. Cukai itu telah ditinggalkan di pantai timur pada tahun 1895, setelah ia menghasilkan hanya lebih sedikit daripada \$ 1,000.

Sistem yang direka oleh pemerintah ini merupakan salah satu langkah untuk mengawal kebebasan dan pergerakan mereka di seluruh wilayah Borneo Utara. Ini kerana semua perahu yang berlesen dan mempunyai nombor pendaftaran boleh dikesan pemiliknya dan pergerakannya oleh pegawai kerajaan dan polis dari semasa ke semasa. Pada awal pengenalannya, pelaksanaan bayaran lesen perahu sukar dijalankan dan mendapat tentangan daripada komuniti nelayan Bajau khususnya. Namun, dengan ketegasan dan kebijaksanaan pemerintah, perkara ini dapat diatasi dengan cara menggantikan pegawai

British kepada perlantikan dan penyerapan ketua tempatan, yang dijadikan sebagai wakil kerajaan dalam pengutipan lesen tersebut. Misalnya, semasa pentadbiran Birch bermula perlantikan Ketua Daerah Bajau, biasanya orang yang dilantik itu berdasarkan kesetiaan dan kecekapan dalam pentadbiran; dalam erti kata Barat, yang bertentangan dengan tuntutan tradisional (Tarling, 1978; Warren, 1987; dan Tarsat, 2017).

Pada bulan Jun 1902, Panglima Udag yang dilantik menjadi Ketua Kampung di Semporna telah dihantar ke Gubang, iaitu sebuah perkampungan Bajau di atas air yang terletak di belakang pulau Bum-bum, dengan tujuan memanggil perahu-perahu untuk didaftarkan. Pada masa yang sama, OKK Anggalum pula memanggil pemilik-pemilik perahu dari Timbun Mata dan Tetagan untuk tujuan yang sama. Dengan usaha yang dilakukan ini, sistem perlesenan dapat dijalankan; dan dikatakan bahawa orang Bajau pertama yang membayar lesen perahu ialah Maharaja Alani, iaitu Ketua Bajau di Silam dan seorang majistret tempatan. Walaupun pada mulanya beliau mengisytiharkan secara terbuka bahawa semua perahu adalah harta peribadi dan tidak mempunyai niat untuk mendaftarkannya. Tetapi selepas berbincang mengenai perkara itu (dianggarkan perbincangan hanya sepuluh minit), beliau terus mendaftarkan perahunya; dan 35 perahu berjaya didaftarkan di Semporna dan memperolehi kutipan sebanyak \$ 66.00.⁶

Pada tahun 1905, Mr. Molyneux (Residen Daerah Lahad Datu) melawat semua pulau berkenaan dan menegaskan bahawa semua perahu di setiap kampung telah didaftarkan sekaligus, dan sebanyak 370 perahu berdaftar di Semporna. Beberapa bulan

kemudian, semasa beliau melawat sekitar pulau-pulau di wilayah itu, dan dalam perjalanan berlayar ke Surrak-surrak bersama anak-anak kapalnya, mendapati sebuah perkampungan Bajau Laut terapung yang tidak mempunyai lesen dan mengelakkan dari dikenakan tindakan undang-undang (Whelan, 1970; Ali, 2010; dan Tarsat, 2017).

Pada tahun 1905 pula, dalam laporan tahunan Gabenor Borneo Utara yang pernah melawat Semporna, Danawan, dan pulau Gaya mengulas mengenai fakta, sepertimana dipetik dalam James Warren (1972), bahawa:

[...] every boat in Semporna now has its licence and number; and that the Bajau were beginning to understand that jungle produce must be collected under the authority of a licence (Warren, 1972:336).

Terjemahan:

[...] setiap bot di Semporna kini mempunyai lesen dan nombor; dan Bajau mula memahami bahawa hasil hutan mesti dikumpulkan di bawah kuasa lesen.

Pernah juga berlaku kes perahu Bajau yang tidak memiliki lesen, tetapi meminjam nombor pendaftaran (plat) daripada kawannya untuk membatalkan denda dan rampasan ke atas perahunya. Oleh itu, tidak keterlaluan dikatakan bahawa pihak pemerintah telah berusaha bukan sahaja untuk memperolehi keuntungan semata, tetapi untuk mengawal dan mentadbir orang Bajau dan menghapuskan amalan perlanunan dan perhambaan (Sather, 1997; Ali, 2008 dan 2010; dan Tarsat, 2017).

Pemerintah BNCC (*British North Borneo Chartered Company*) juga telah menyediakan tapak pembinaan gudang dan lain-lain kemudahan milik pemodal, yang dibina berhampiran dengan stesen pemerintah; dan anggota keselamatan juga ditugaskan untuk menjaga golongan pemodal, termasuklah harta-hartanya. Tindakan ini bukan sahaja untuk menjaga dan mengawal hal ehwal

⁶Untuk keterangan lanjut, sila rujuk "BNBH 1902: 1 Julai 1902" dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924).

keselamatan golongan pemodal, tetapi juga lebih kepada mengembangkan dan menghidupkan aktiviti perikanan agar bekalan sumber protein tempatan tidak terjejas (Rutter, 1922; Tregonning, 1958; Ariff, 1995:212; Tze-Ken, 2015; dan Tarsat, 2017).

Dengan itu, pemerintah telah memperkenalkan satu peraturan berhubung kait dengan galakan orang Bajau tinggal secara tetap di darat, dengan mengarahkan mereka untuk menanam kelapa dan jagung. Walaupun hakikatnya, pemerintah hanya mahu orang Bajau menetap di darat secara kekal supaya memudahkan mengawal mereka dan mengelakkan mereka daripada terlibat dalam aktiviti perlanunan. Tambahan pula, sistem lesen ciptaan pentadbiran juga dilihat sangat penting dalam menyelesaikan masalah-masalah yang timbul dalam kalangan komuniti Bajau, khususnya di daerah Sandakan dan Semporna (cf Sather, 1997; Warren, 2002; Ali, 2010; dan Suryanegara, Suprajaka & Nahib, 2015).

Oleh itu, sebelum tahun 1914, secara umumnya, telah menyaksikan penciptaan peraturan-peraturan baru yang diperkenalkan oleh BNBC dalam aktiviti perikanan, termasuklah sistem lesen perahu, pendaftaran perahu, dan bayaran cukai pendapatan ke atas nelayan Bajau. Namun, peraturan-peraturan ini tidak diisytiharkan secara rasmi dan hanya dilaksanakan di daerah Semporna dan Lahad Datu, seperti mana yang direkodkan. Akhirnya, pada tahun 1915, barulah terdapat satu peraturan baru yang dikenali sebagai *Boat and Fisheries Ordinance 1914*, dan telah diisytiharkan secara rasmi untuk semua nelayan di Borneo Utara (Rutter, 1922; Tregonning, 1958; dan Tarsat, 2017).

Boat and Fisheries Ordinance 1914. Memandangkan sebelum ini semua peraturan yang ditetapkan tidak diisytiharkan secara rasmi oleh BNBC (*British North Borneo*

Chartered Company), maka ianya telah menyebabkan kesukaran dari segi pelaksanaan dan penguatkuasaan di seluruh Borneo Utara. Ini berpunca daripada keengganan sebahagian nelayan untuk membayar lesen perahu dan cukai pendapatan, kerana bertentangan dengan amalan tradisional mereka. Terdapat juga sebahagian mereka terlalu bergantung dengan sistem tauke yang diperkenalkan oleh pemodal China, yang terlibat secara langsung dalam pembangunan aktiviti perikanan (Tregonning, 1958; Tze-Ken, 1998; Reid, 2000; Ariff, 2006; dan Tarsat, 2017).

Melihat keadaan ini, untuk menjadi pengurus dan pengelola, pemerintah perlu menggubal satu peraturan yang lebih menguntungkan mereka, hasil daripada aktiviti berkenaan. Gabenor yang bertanggungjawab dan mengambil langkah awal dalam pengurusan pembangunan aktiviti perikanan ialah C.W.C. Parr. Pada tahun 1915, contohnya, C.W.C. Parr telah mengisytiharkan *Boat and Fisheries Ordinance 1914*, yang berhubung dengan lesen perahu dan alat tangkap ikan, dan bayaran cukai pendapatan (Rutter, 1922; Tarling, 1978; Ueda, 2006; Ali, 2009; dan Teh *et al.*, 2009).

Ini adalah Ordinan pertama yang berhubung kait dengan perihal peraturan-peraturan perikanan dan perahu, yang digunakan oleh nelayan Bajau dalam aktiviti-aktiviti menangkap ikan dan hasil-hasil laut yang lain. Ordinan ini bukan sahaja bertujuan untuk mengenalpasti jenis-jenis peralatan dan jumlah perahu yang digunakan oleh nelayan-nelayan, tetapi apa yang lebih penting ialah untuk memperolehi hasil pendapatan daripada bayaran lesen perahu dan alat tangkap ikan, serta cukai pendapatan tersebut.⁷

⁷Untuk keterangan lanjut, sila rujuk "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914, Sect. 9A" dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924:5).

Antara isi kandungan *Boat and Fisheries Ordinance 1914* boleh dilihat melalui *Certificate of Exemption Under Section 9A(v) of the Boat and Fisheries Ordinance 1914*, dan dinyatakan dalam *Ordinance No.4 of 1939*.⁸ Dalam *Section 9A(v)*, Ordinan Perikanan dan Perahu Tahun 1914, yang direkodkan, terdapat satu perkara penting iaitu berhubung kait dengan bayaran lesen perahu atau kapal, seperti berikut:

Where as Section 9A(i) of the Boats and Fisheries Ordinance 1914, prohibits any boat or vessel, except a boat or vessel owned or manned solely by natives, within the meaning of the Poll Tax Ordinance 1902, from being used to catch fish, or to collect sea produce, in territorial waters or to convey within territorial waters fish or sea produce caught or collected in water adjacent to the state, except under a licence from the Harbour Master issued to the owner of such boat or vessel.

And where as Sub-Section (v) of the same Section provides that it shall be lawful for the Governor to exempt by certificate under his hand any person or corporation from the requirments of this section (ibidem dengan nota kaki 8, ms.9).

Penjelasannya adalah berdasarkan Ordinan dalam Seksyen 9A(v) menunjukkan bahawa terdapat satu peraturan yang jelas mengenai pematuhan sistem lesen yang dikenakan ke atas perahu dan kapal yang terlibat dalam aktiviti perikanan. Dalam peraturan ini, pihak pemerintah melarang mana-mana perahu dan kapal digunakan untuk menangkap ikan atau mengumpul hasil laut, sama ada dalam perairan wilayah atau di perairan bersebelahan, kecuali pemilik perahu atau kapal mempunyai lesen yang dikeluarkan oleh pelabuhan utama. Sementara perahu atau kapal yang dimiliki atau diuruskan penduduk pribumi dikecualikan, seperti mana yang termaktub dalam Peraturan Cukai 1902 (Teh *et al.*, 2009; Tarsat, 2017; dan

ibidem dengan nota kaki 8).

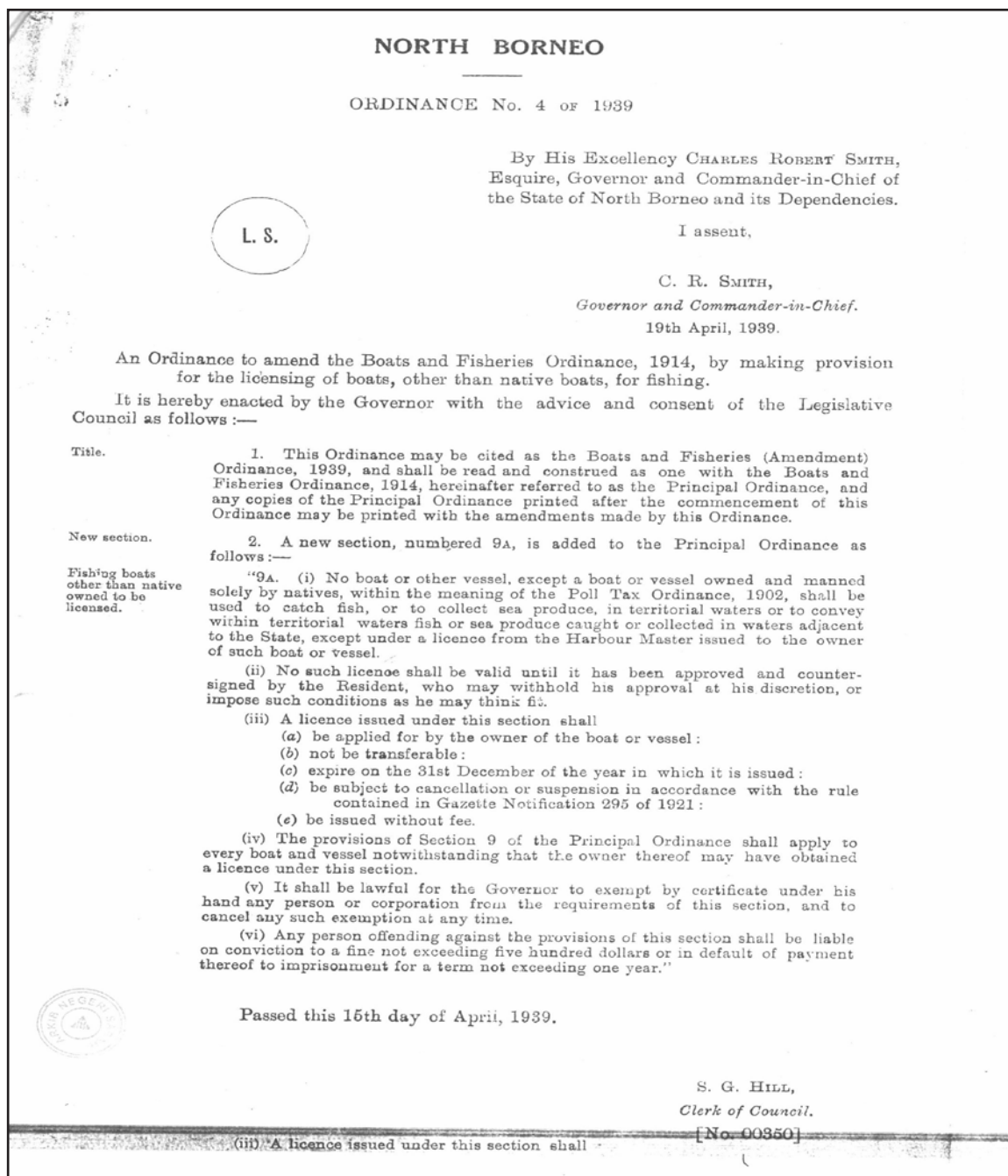
Walau bagaimanapun, menurut peraturan berkenaan, Gabenor mempunyai kuasa penuh untuk membuat pengecualian mana-mana perahu atau kapal dari peraturan seksyen, dan pengecualian tersebut dianggap sah. Selain itu, dalam *Boat and Fisheries Ordinance 1914*, dan dinyatakan dalam *Ordinance No.4 of 1939*, adalah satu dokumen yang lebih lengkap ditunjukkan dalam dokumen 1 dalam gambar.⁹

Berdasarkan Ordinan itu, terdapat enam undang-undang penting yang ditetapkan oleh pemerintah untuk menguruskan soal bayaran cukai dan lesen perahu dan kapal. Dalam Ordinan dinyatakan bahawa, *pertama*, semua perahu dan kapal, kecuali yang dimiliki dan dikendalikan sepenuhnya oleh penduduk pribumi yang digunakan untuk menangkap ikan atau untuk mengumpulkan hasil laut di wilayah berkenaan, akan dikenakan cukai (*poll tax*), kecuali pemilik perahu dan kapal tersebut memperolehi lesen daripada pegawai pelabuhan. *Kedua*, lesen yang dikeluarkan mestilah telah diluluskan oleh Residen dan kelulusan tersebut mengikut budi bicaranya, sama ada menahan atau mengenakan syarat-syarat tambahan yang difikirkan perlu. *Ketiga*, pengeluaran lesen juga mestilah mengikut syarat yang ditetapkan, seperti mana yang dinyatakan dalam Ordinan, iaitu:

- a) be applied for by the owner of the boat or vessel;*
- b) not be transferable;*
- c) expire on the 31 December of the year in which it is issued;*
- d) be subject to cancellation or suspension in accordance with the rule contained in Gazette Notification 295 of 1921; and*
- e) be issued without fee (ibidem dengan nota kaki 9, ms.5).*

⁸Sila lihat juga "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914, Sect. 9A, Ordinance No.4 of 1939" dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924:5 dan 9[2]).

⁹Sumber: "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914 Sect.9A, North Borneo Ordinance No.4 of 1939" dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924:5).



Dokumen 1:
Boat and Fisheries Ordinance 1914

Melalui pernyataan itu jelas bermaksud bahawa pengeluaran lesen perahu atau kapal mestilah mengikut lima syarat, iaitu: permohonan dibuat sendiri oleh pemilik perahu atau kapal; tidak boleh ditukar-milik; tempoh tamat lesen pada 31 Disember; boleh dibatalkan; dan isu lesen tanpa bayaran

(Ali, 2008; Tarsat, 2017; dan *ibidem* dengan nota kaki 9).

Kemudian, semua perahu dan kapal mestilah mengikut peraturan berkenaan, walaupun pemiliknya telah memperolehi lesen sebelum ini. Gabenor pula berkuasa membatalkan pengecualian mana-mana individu

atau syarikat yang terlibat pada bila-bila masa. Akhir sekali, sebarang pelanggaran peraturan yang disabitkan akan dikenakan denda tidak melebihi \$ 500, atau sekiranya gagal membuat pembayaran akan dipenjarakan tidak melebihi satu tahun (Teh *et al.*, 2009; Tarsat, 2017; dan *ibidem* dengan nota kaki 9).

Semua peraturan itu mestilah dipatuhi oleh pemilik-pemilik perahu atau kapal, sama ada nelayan tempatan mahupun nelayan asing, yang menjalankan aktiviti perikanan di perairan Borneo Utara (Warren, 1987; Idris, 2006; Ali, 2008; Teh *et al.*, 2009; dan Tarsat, 2017).

Perlaksanaan Boat and Fisheries Ordinance 1914. Dari segi proses pelaksanaan Ordinan ini, secara umumnya, terdapat tiga tahap proses pelaksanaan dasar mengikut peringkat pentadbiran, iaitu peringkat Pusat, peringkat Daerah, dan peringkat Kampung. Tahap pertama, peringkat Pusat, yang diketuai oleh Gabenor sebagai pemegang kuasa tertinggi di Borneo Utara. Gabenor menerima arahan-arahan pentadbiran daripada Ketua Pengarah untuk melaksanakan semua dasar yang terkandung dalam Piagam Diraja secara organisasinya. Tetapi bergantung juga dengan pengaruh seseorang Gabenor dan Ketua Pengarah, sekiranya Ketua Pengarah lebih berpengaruh daripada Gabenor, sudah tentu banyak campur tangan dan memberi arahan-arahan dari pejabat di London dan sebaliknya (Warren, 1987; Tarling, 1978; dan Tarsat, 2017).

Seorang Gabenor yang berpengaruh, biasanya, merujuk terus dasar pentadbiran dari Piagam Diraja tanpa menghiraukan kuasa Ketua Pengarah. Antara Gabenor yang terkenal ialah seperti Sir W.H. Treacher, Sir Hugh Clifford, C.W.C. Parr, A.C. Pearson, Sir Douglas Jardine, C.R. Smith, dan sebagainya. Misalnya, semua Ordinan yang diperkenalkan di Borneo Utara mesti diisytiharkan oleh Gabenor

sebagai ketua pentadbir tertinggi. Pengisytiharan ini termasuklah *Boat and Fisheries Ordinance 1914* oleh Gabenor C.W.C. Parr. Semua Gabenor yang dilantik dibantu oleh Setiausaha Kerajaan dalam menjalankan semua aspek pentadbiran, termasuklah menyampaikan arahan-arahan Gabenor kepada semua Residen (Whelan, 1970; Tarling, 1978; Osman, 1989; dan Tarsat, 2017).

Tahap kedua, peringkat Daerah atau Residen diketuai oleh Residen, yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan Ordinan ini atas arahan Gabenor dari semasa ke semasa. Biasanya, semua arahan tersebut disampaikan melalui pengisytiharan Ordinan dan surat kuasa yang ditandatangani oleh Gabenor. Residen yang terdiri daripada pegawai British, yang mempunyai kuasa memerintah di setiap Daerah atau Residen yang ditetapkan. Mereka dibantu oleh Pegawai Daerah, yang juga terdiri daripada pegawai British (Black, 1983; Ueda, 2006; Johnny, Radzi & Tarsat, 2015; dan Foo, 2018).

Namun begitu, semasa pentadbiran awal BNBC (*British North Borneo Chartered Company*) di Borneo Utara, Residen dibantu oleh Penolong-penolong Residen yang dilantik oleh Gabenor. Misalnya semasa Sir W.H. Treacher, dua Residen yang dilantik iaitu W.B. Pryer di residensi pantai timur dan A.H. Everett di residensi pantai barat. Manakala Penolong Residen di pantai timur pula ialah G. Hewett di Pinangah dalam kawasan Kinabatangan (Rutter, 1922; Tregonning, 1958; Black, 1983; Singh, 2003:154; dan Johnny, Radzi & Tarsat, 2015).

Tahap ketiga, peringkat Kampung diketuai oleh Ketua Anak Negeri dan Ketua Kampung, yang menerima arahan dari Residen dan Pegawai Daerah. Penduduk pribumi, terutamanya nelayan Bajau dan Suluk yang bertindak sebagai pengeluar dalam ekonomi kelautan, sebahagian besarnya dikawal oleh pemodal China dan Jepun. Antara Ketua Anak Negeri yang terkenal,

seperti: Habib Syeik daripada Tawau, Datu Agasi daripada Lahad Datu, Haji Mohamad Noor daripada Kinabatangan, OKK Kahar daripada Labuk, Abdul Surah daripada Kinabatangan, Abu Bakar Abdullah daripada Tawau, dan sebagainya (Whelan, 1970; Singh, 2003; Nasution & Ghofur, 2017; Johnny, Radzi & Tarsat, 2015; dan Foo, 2018).

Oleh itu, semua Ordinan yang diisytiharkan akan dikuatkuasakan dan disalurkan melalui proses tersebut di atas dari peringkat Pusat sehinggalah kepada peringkat Kampung dari semasa ke semasa. Pengisytiharan ini adalah satu bentuk penguatkuasaan undang-undang terhadap dasar yang diamalkan oleh BNCC di Borneo Utara (Tregonning, 1958; Singh, 2003; Ueda, 2006; Ali, 2008; dan Tarsat, 2017).

Selepas pengisytiharan Ordinan telah menyaksikan pelbagai perubahan yang berlaku ke atas sistem Undang-Undang Perikanan, dan keadaan sosio-ekonomi komuniti nelayan Bajau. Perubahan ini adalah disebabkan oleh perlaksanaan dan penguatkuasaan peraturan yang terkandung dalam Ordinan. Sepanjang tempoh 1915 hingga tahun 1939, perubahan baru dalam sistem pengurusan aktiviti perikanan yang merangkumi penguatkuasaan sistem lesen perahu atau kapal dan alat tangkap ikan, bayaran cukai pendapatan, sistem tauke China, sistem pinjaman pribumi (*kredit native/loan and kredit to native*), serta isu pengecualian lesen dan cukai ke atas perahu-perahu kecil (Tze-Ken, 1998; Ariff, 2006; Lokin, 2007; dan Tarsat, 2017).

Sistem perlesenan perahu dan alat tangkap ikan bukanlah satu peraturan baru, tetapi sudah dikuatkuasakan sebelum tahun 1915 lagi. Cuma apa yang penting, peraturan ini diisytiharkan secara rasmi pada tahun 1915 oleh Gabenor C.W.C. Parr dalam *Boat and Fisheries Ordinance 1914*. Dalam Ordinan itu jelas dinyatakan kadar lesen yang dikenakan bergantung kepada jenis-jenis dan saiz peralatan

yang digunakan untuk menangkap ikan. Misalnya, setiap pemilik *kelong*, *ampas*, *kabat*, *tugoh*, dan *belat* dikehendaki membayar lesen setiap enam bulan sebanyak \$ 2.50; manakala *selambau*, *sandak*, *rawa*, dan *bilamas* membayar sebanyak \$ 0.50 setiap bulan. Peralatan yang bersifat sara diri tidak dikenakan bayaran, seperti *bubu*, *rambat*, *sangkap*, dan *pancing* (Ariff, 1995:210; dan Tarsat, 2017).

Semua lesen tersebut dikeluarkan oleh *Harbour Master* di pelabuhan-pelabuhan utama, seperti Sandakan, Kudat, Tawau, Jesselton, dan Lahad Datu (Ariff, 1995:210). Oleh itu, dengan penguatkuasaan lesen dan pemungutan cukai diharapkan nelayan Bajau khususnya akan terlibat dalam ekonomi pasaran. Akhirnya, mereka dapat mengorientasikan semula nilai-nilai hidup tradisi ke arah yang lebih baik daripada cara hidup sara diri (Warren, 2002; Ueda, 2006; dan Tarsat, 2017).

Semua arahan Gabenor, melalui pengisytiharan dan Ordinan yang diwujudkan, adalah berkaitan dengan peraturan-peraturan dan undang-undang yang harus dipatuhi oleh pemodal-pemodal asing, tuan-tuan kapal, pemilik perahu, dan penduduk peribumi. Peraturan-peraturan berkenaan telah ditetapkan oleh pemerintah untuk tujuan mentadbir dan mengurus ekonomi kelautan berasaskan hasil-hasil laut. Semua peraturan tersebut, sudah tentu, memberi kesan dalam pembangunan ekonomi, termasuklah kepada pemodal China dan Jepun (Warren, 1987; Tze-Ken, 1998; Ueda, 2006; Lokin, 2007; dan Tarsat, 2017).

Bermula dengan Ordinan ini, Undang-Undang Perikanan mula berkembang dari semasa ke semasa sehingga pengisytiharkan *Boat and Fisheries (Amendment) Ordinance 1939* diperkenalkan oleh Gabenor C.R. Smith pada tahun 1939.□ Antara kedua-dua Ordinan itu, secara dasarnya, adalah sama hanya ditambah dari

segi peraturan dan pengecualian perahu-perahu kecil yang dimiliki oleh penduduk pribumi. Oleh itu, dapatlah dikatakan bahawa Ordinan yang diistiharkan pada tahun 1915 oleh C.W.C. Parr adalah merupakan asas penting dalam merangka sistem Undang-Undang Perikanan semasa BNCC di Borneo Utara (Rutter, 1922; Tregonning, 1958; dan Tarsat, 2017).

Selain itu, Ordinan juga telah mewujudkan sistem pendaftaran perahu atau kapal, dan pemungutan cukai pendapatan yang lebih sistematik dalam aktiviti perikanan. Perkara ini dinyatakan secara jelas dalam Seksyen 6(ii) daripada *Ordinance 10 of 1914*, seperti berikut:

The owner of every registered boat before receiving such certificate of registration shall cause the number of the boat to be painted or marked in such legible and durable manner as the Harbour Master may direct on each side near the fore-part of the boat in figures of such size and character and in the such positions as shall be directed and in the case of sailing boats the number shall also be painted on the mainsail (ibidem dengan nota kaki 10, ms.3).

Berdasarkan petikan tersebut di atas menunjukkan bahawa setiap pemilik perahu perlu menyatakan nombor pendaftaran perahu yang dimiliki sebelum menerima perakuan pendaftaran. Kemudian, nombor tersebut harus dicat atau ditandakan dengan cara yang boleh dibaca dan tahan lama, sebagaimana yang diarahkan oleh pegawai pelabuhan. Pendaftaran dan lesen perahu hanya sah selama setahun dan perlu diperbaharui semula setiap hujung tahun. Dengan itu, semua perahu atau kapal, sama ada milik nelayan Bajau atau milik pedagang luar yang berada diperairan Borneo Utara, perlu didaftarkan sebelum menjalankan aktiviti ekonomi kelautan (Ali, 2008; Tarsat, 2017; dan *ibidem* dengan nota kaki 10).

Dari segi kadar bayaran yang dikenakan dalam pendaftaran dan

lesen, seperti mana yang ditetapkan oleh Ordinan, boleh dibahagikan kepada tiga kategori, iaitu: *pertama*, kapal yang melebihi berat 10 tons, tongkang China, wongkangs, perahu pribumi, dan perahu melebihi 35 kaki panjang dikenakan bayaran sebanyak \$ 5.00. *Kedua*, pula seperti halnya dengan sapit, lambu, semua perahu berbentuk rumah (*houseboats*) pribumi, semua perahu kargo pribumi, sampan melebihi 20 kaki panjang, dan kapal layar China dikenakan bayaran sebanyak \$ 3.00. *Ketiga*, seperti halnya dengan gobang melebihi 25 kaki panjang, lipa-lipa, dapang, dan sampan melebihi 15 kaki dikenakan bayaran \$ 2.00 sahaja (*ibidem* dengan nota kaki 10, ms.40).

Misalnya, pada tahun 1935, bayaran pendaftaran ke atas penggunaan perahu kecil yang bersaiz 18 kaki panjang di Serunding, Kalabakan, Merotai, dan sungai Apas dianggarkan dalam \$ 18.00 (*ibidem* dengan nota kaki 10, ms.6). Dengan peraturan yang dilaksanakan dalam menguruskan perahu-perahu nelayan, selain daripada hasil pengeluaran lesen dan cukai yang dikenakan, pemerintah juga memperolehi hasil daripada pembayaran nombor perahu yang didaftarkan di bawah Kastam dan Eksais, sepertimana yang ditunjukkan dalam jadual 1.

Berdasarkan jadual 1 menunjukkan bahawa sepanjang tahun 1925 hingga tahun 1934, BNCC (*British North Borneo Chartered Company*) memperolehi hasil pendapatan daripada pembayaran nombor pendaftaran perahu sebanyak \$ 5,359.54. Hasil pendapatan tertinggi yang direkodkan ialah pada tahun 1932, iaitu sebanyak \$ 710.92. Ini kemungkinan besar disebabkan oleh kos perbelanjaan pada tahun itu sangat rendah, hanya sebanyak \$ 254.38 sahaja, berbanding dengan tahun-tahun lain. Manakala hasil pendapatan terendah ialah pada tahun 1926, iaitu sebanyak \$ 310.29, juga disebabkan oleh jumlah pembayaran yang rendah pada tahun itu sebanyak \$ 864.60 sahaja.

Jadual 1:
Hasil Pendapatan daripada Pembayaran Nombor Pendaftaran Perahu
bagi Tahun 1920 hingga Tahun 1934

Tahun	Kos	Pembayaran	Hasil Pendapatan
1925	604.31	913.10	308.79
1926	554.31	864.60	310.29
1927	447.37	931.00	483.63
1928	464.50	965.80	501.30
1929	451.38	1,004.20	552.82
1930	397.82	1,034.60	636.78
1931	336.21	977.30	641.09
1932	254.38	965.30	710.92
1933	355.63	971.40	615.77
1934	376.05	974.20	598.15
Jumlah	\$ 4,241.96	\$ 9,601.50	\$ 5,359.54

Sumber: "NBCA No.778: Boat and Fisheries Ordinance, Laporan Acting Commissioner of Customs & Excise, Sandakan, 26 Ogos 1935" dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924:7).

Pada masa yang sama, pemodal China telah memperkenalkan satu sistem, iaitu "sistem tauke" atau sistem kredit. Sistem ini merupakan satu-satunya institusi kewangan yang ada dalam perusahaan perikanan dan kewujudannya sangat penting, kerana rata-rata nelayan Bajau adalah miskin pada waktu itu. Sekiranya tidak diberikan bantuan pinjaman tidak mungkin mereka dapat membeli peralatan perikanan yang diperlukan. Walaupun sistem ini dapat membantu memenuhi permintaan hasil-hasil laut, tetapi jelas memberikan kesan yang buruk kepada nelayan Bajau dan nelayan-nelayan tempatan dalam jangka masa panjang (Tze-Ken, 1998; Lokin, 2007; dan Tarsat, 2017:409-415).

Antara kesan yang dihadapi oleh nelayan ialah seperti hilang kuasa tawar-menawar, tidak berusaha mengumpul modal, kebergantungan yang tinggi kepada tauke, hutang semakin bertambah, dan lain-lain. Namun, kesan utama daripada sistem tauke yang dilaksanakan oleh pemodal China ialah soal peningkatan hutang nelayan Bajau dan Suluk, sehingga membimbangkan pemerintah BNCC pada waktu itu (Rutter, 1922;

Tregonning, 1958; dan Tarsat, 2017).¹⁰ Perkara ini terbukti menerusi laporan B.S. Willie (Timbalan Penolong Pegawai Daerah) kepada pejabat Daerah Beluran pada 5 Disember 1934, berhubung dengan senarai harga pasaran runcit yang dijual di kedai Tetabuan; dan juga senarai hutang penduduk yang terpaksa membayar dalam bentuk mutiara bagi menjelaskan jumlah hutangnya, seperti yang ditunjukkan dalam jadual 2.

Komuniti nelayan Bajau juga menghadapi masalah hutang kepada tauke-tauke China, yang tersepit setiap tahun ketika berhadapan dengan musim tengkujuh, kerana mereka tidak dapat menjalankan aktiviti berasaskan hasil-hasil laut, termasuklah perikanan. Disebabkan oleh musim tersebut, secara tidak langsung, telah mengheret mereka berhutang dengan tauke-tauke China secara pusingan hutang tetap, malah dari tahun ke tahun semakin bertambah jumlahnya sehingga membimbangkan pihak pemerintah. Dengan keimbangan tersebut, pemerintah telah memperkenalkan rekod dan peraturan sistem kredit kepada penduduk pribumi, yang

¹⁰Sila tengok juga "NBCA 1096: Seed Pearls Industry in North Borneo (1888-1941)" dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924:59).

Jadual 2:
Senarai Nama Penduduk Tetabuan yang Berhutang kepada Kedai China,
Chop Soh Lim Puan, pada Tahun 1934

Bil	Nama	Hutang Mutiara			Hutang Barang
		T	C	H	
1	Sari	-	-	-	\$ 330.00
2	Abunawas	-	-	-	\$ 11.90
3	Tomok	-	-	-	\$ 13.00
4	Siran	-	-	-	\$ 2.00
5	Galbun	-	-	-	\$ 20.00
6	Sukor	-	-	-	\$ 4.80
7	Purong	-	-	-	\$ 4.00
8	Piyut	-	-	-	\$ 8.00
9	Maris	-	-	-	\$ 10.00
10	Baki	-	-	-	\$ 5.00
11	Opa	-	-	-	\$ 23.00
12	Ekok	-	-	-	\$ 22.00
13	Ongkai	-	-	-	\$ 10.00
14	Pudin	-	-	-	\$ 15.00
15	Ajid	-	-	-	\$ 20.00
16	Bahabil	-	-	-	\$ 9.00
17	Utu Nenoh	0	7	0	-
18	Tarip	0	2	0	-
19	Jinal	1	0	0	-
20	Jamlani	0	2	0	-
21	Japri	0	5	0	-
22	Damang	0	2	0	-

Sumber: Disusun semula dari sumber asal, lihat “NBCA 1096: Seed Pearls Industry in North Borneo (1888-1941)” dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924:59).

dikenali sebagai *Credit to Natives (Restriction) Ordinance*, pada tahun 1934. Ordinan ini bertujuan untuk mengurus dan mengawal hutang-hutang penduduk pribumi melalui peraturan-peraturan yang telah ditetapkan (Sather, 1997; Tze-Ken, 1998; dan Tarsat, 2017).¹¹

Dalam Ordinan tersebut semua hutang tidak boleh diselesaikan, kecuali mendapat kelulusan oleh pegawai pemerintah. Hutang yang berbentuk pinjaman wang atau bekalan barangan dari bukan pribumi (pemodal China) adalah dilarang selepas Ordinan berkenaan berkuatkuasa, kecuali ada transaksi hutang secara bertulis dan mendapat kelulusan dari seorang

pegawai pemerintah secara bertulis; atau penduduk pribumi itu memegang permit secara bertulis daripada pegawai tadbir mengenai kontrak hutang tanpa kelulusan pegawai berkenaan. Sekiranya pembayaran hutang tidak dapat dijelaskan sepenuhnya oleh penduduk tempatan, maka kes ini boleh diselesaikan di mahkamah, atau di luar mahkamah, tanpa perlu mendapatkan kelulusan pegawai tadbir (Tarling, 1978; Tze-Ken, 1998; dan Tarsat, 2017).

Semua kelulusan yang dibuat oleh pegawai tadbir adalah tertakluk kepada syarat-syarat yang ditetapkan oleh pemerintah; dan sebarang kontrak gadai hendaklah dirujuk kepada peruntukan mana-mana perundangan yang berkaitan dengan pajak gadai. Ketegasan tindakan pemerintah ini adalah untuk

¹¹Lihat pula “NBCA No.1379: Loans and Credits to by Traders, Credit to Natives (Restriction) Ordinance 1934” dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924:2).

mempastikan ekonomi berasaskan hasil-hasil laut terus berkembang pesat dan keuntungan dapat dijana melalui pembayaran cukai dan pemberian lesen yang ditetapkan (Tregonning, 1958; Warren, 1987; dan Tarsat, 2017).

Dalam penguatkuasaan Ordinan itu timbul satu isu yang berkaitan dengan pengecualian bayaran ke atas perahu-perahu kecil, yang dimiliki oleh nelayan Bajau. Usul pengecualian telah dibincangkan dalam Mesyuarat Majlis Penasihat Ketua-ketua Anak Negeri pada 4 Mei 1935. Mereka bersetuju mencadangkan bahawa perahu-perahu kecil di bawah 18 kaki panjang, yang digunakan secara eksklusif di sungai-sungai, harus dikecuali daripada lesen dan cukai, kerana perahu tersebut tidak digunakan untuk tujuan perdagangan atau disewakan. Terdapat juga bantahan bahawa perahu 18 kaki panjang tidak cukup kuat untuk menghadapi banjir di daerah Tenom, menyeberangi sungai dan kes-kes kecemasan lain, serta tidak praktikal dibimbingi berlaku penyalahgunaan perahu.¹²

Cadangan pengecualian ini melibatkan banyak kawasan di pantai timur Borneo Utara, misalnya di daerah Tawau meliputi Serudong, Kalabakan, Merotai, dan sungai Apas; begitu juga di Lahad Datu, Semporna, Tunku, dan Tambisan. Sekiranya cadangan ini diterima secara langsung telah mengakibatkan kehilangan hasil pendapatan BNBC ke atas pengeluaran lesen, antaranya pada tahun 1935, Sandakan kehilangan \$ 35; Labuk kehilangan \$ 75; Kinabatangan kehilangan \$ 281; Jesselton kehilangan \$ 290; Papar kehilangan \$ 100; dan Beaufort kehilangan \$ 80.¹³

Keadaan seperti ini telah menyebabkan Residen Sandakan tidak menyokong cadangan tersebut atas

alasan semua perahu nelayan pribumi yang digunakan juga adalah bertujuan untuk perdagangan dan sewaan. Walau bagaimanapun, dalam surat Residen pantai timur, bertarikh 6 April 1938, ada menyebut cadangan Panglima Abdullah daripada Semporna dan Panglima Badul Surah daripada Sandakan, yang merupakan Ketua Kampung dan memiliki surat kuasa, serta telah diberikan lesen perahu secara percuma. Ini terbukti menerusi surat G.L Gray (Setiausaha Kerajaan), yang bertarikh 26 Mei 1938, seperti berikut:

[...] The Native Chief O.K.K. Panglima Abdullah thinks that as headmen use their own boats to come in to Semporna when paying in collections etc. They should ipso facto be entitled to free licence.

I do not support this view, as these headmen would presumably possess their own boats in any case and do not acquire them solely for use on government business; furthermore, they already receive commission on collections of poll tax, so are not entirely without remuneration (ibidem dengan nota kaki 14, ms.54).

Terjemahan:

[...] Pengetua Tempatan O.K.K. Panglima Abdullah berpendapat bahawa sebagai pemimpin menggunakan bot mereka sendiri untuk masuk ke Semporna apabila membayar dalam koleksi dan sebagainya. Mereka harus "ipso facto" berhak mendapatkan lesen bebas.

Saya tidak menyokong pandangan ini, kerana ketua-ketua ini mungkin mempunyai bot sendiri dalam apa jua keadaan dan tidak memperolehnya semata-mata untuk kegunaan perniagaan kerajaan; tambahan lagi, mereka sudah menerima komisen atas kutipan cukai pendapatan, sehingga tidak sepenuhnya tanpa imbuhan.

Isu pengecualian bayaran lesen ke atas perahu-perahu kecil yang berukuran 18-20 kaki panjang terus dibincangkan antara pemerintah, khususnya Residen dengan Ketua Anak Negeri dan Ketua Kampung dari semasa ke semasa. Ini terbukti melalui surat-surat dari Setiausaha Kerajaan kepada Residen mengenai pendirian

¹²Lihat pula "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914 Sect.9A" dalam *Minutes of Native Chiefs Advisory Council*, 4 Mei 1935, ms.14.

¹³Lihat "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914 Sect.9A" dalam *Surat Residen Sandakan*, 1 Julai 1935, ms.18.

Jadual 3:
Bayaran Lesen Perahu Kecil Mengikut Pelbagai Daerah pada Tahun 1935

Bil	Daerah	Kastam
1	Labuk	
2	Sandakan	
3	Penampang	Semua perahu melebihi 15 kaki panjang dikenakan bayaran.
4	Papar	
5	Mempakul	
6	Tawau	
7	Lahad Datu	Semua perahu dikenakan bayaran.

Sumber: Disusun semula dari sumber asal, sila rujuk “NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914 Sect.9A” dalam *Surat Setiausaha Kerajaan kepada Semua Residen*, ms.15.

Gabenor dalam soal pengecualian perahu kecil di daerah-daerah yang terlibat, termasuklah definisi jenis dan saiz perahu kecil. Perkara ini timbul disebabkan cadangan Ketua Anak Negeri, berikutan aduan daripada nelayan-nelayan Bajau yang terbeban dengan bayar lesen yang diperkenalkan. Misalnya, pada 31 Mei 1935, Setiausaha Kerajaan telah memaklumkan kepada semua Residen di Borneo Utara berhubung dengan perahu-perahu kecil yang beroperasi di sungai-sungai. Menurut makluman ini, Gabenor menegaskan bahawa perahu kecil yang berukuran 18 kaki panjang ke bawah harus memiliki lesen pendaftaran perahu, kecuali perahu (*gobangs*) di bawah 16 kaki panjang, dan tidak digunakan untuk perdagangan atau sewaan, tidak dikenakan cukai dan lesen (Ali, 2008; Teh *et al.*, 2009; dan Tarsat, 2017).

Walau bagaimanapun, perbincangan yang telah diterima dari Jabatan Kastam di setiap Daerah yang terlibat mengenai bayaran lesen perahu adalah seperti nampak dalam jadual 3.

Isu tersebut mendapat perhatian Gabenor C.R. Smith, kerana melibatkan implikasi pengurusan kewangan BNBC (British North Borneo Chartered Company) dan respon yang pelbagai daripada Residen dan Ketua Anak Negeri, sama ada perahu kecil ini dikecualikan terus atau dikecualikan dengan syarat-syarat tertentu, atau semua perahu kecil dikenakan bayaran.

Untuk menyelesaikan isu berkenaan, satu Ordinan telah digubal oleh Gabenor dengan nasihat dan persetujuan Majlis Perundangan (*Legislative Council*). Akhirnya, pada tahun 1939, Gabenor C.R. Smith telah mengisytiharkan *Boats and Fisheries Ordinance No.4 of 1939* berhubung dengan bayaran lesen perahu, termasuklah perahu pribumi yang bersaiz kecil untuk dipatuhi oleh semua nelayan di Borneo Utara (Tregonning, 1958; Tarling, 1978; Teh *et al.*, 2009; dan Tarsat, 2017).

Apa yang jelas dalam Ordinan baru itu adalah bahawa bayaran lesen berdasarkan kepada jenis dan saiz perahu atau kapal yang digunakan. Ini bermakna semua perahu atau kapal yang berada di perairan Borneo Utara, tidak kira saiz kecil atau besar, dikenakan bayaran lesen. Namun, bayaran lesen yang dikenakan kepada perahu kecil, seperti gobang kecil, lipa-lipa kecil, dan sampan dibawah 15 kaki panjang, ditetapkan bayaran sebanyak \$ 1 sahaja.¹⁴

Oleh itu, dengan perkembangan pelaksanaan dan penguatkuasaan *Boat and Fisheries Ordinance 1914* telah menyaksikan pelbagai perubahan yang berlaku dalam aktiviti perikanan, bukan sahaja soal pengurusan aktiviti perikanan tetapi juga memberi impak yang besar kepada komuniti nelayan

¹⁴Lihat “NBCA No.778: Boat and Fisheries Ordinance” dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924:40).

Bajau dari segi pendidikan awal mengenai Undang-Undang Perikanan (Ariff, 2006; Teh *et al.*, 2009; dan Tarsat, 2017).

Asas Pendidikan Undang-Undang Perikanan kepada Komuniti Nelayan Bajau. Ordinan menjadi asas penting dalam memahami Undang-Undang Perikanan di Borneo Utara pada waktu itu. Ini kerana sebelum Ordinan diperkenalkan, Undang-Undang Perikanan hanyalah bersifat arahan-arahan dari pemerintah, sama ada pembesar Sulu mahupun Gabenor Borneo Utara. Perubahan demi perubahan berlaku dari segi pengurusan aktiviti perikanan, sehingga akhirnya diisytiharkan *Boat and Fisheries Ordinance 1914* untuk memudahkan pelaksanaan dan penguatkuasaan segala peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah (Whelan, 1970; Tarling, 1978; Teh *et al.*, 2009; dan Tarsat, 2017).

Perkembangan sepanjang tempoh 1915 hingga tahun 1939 merupakan satu pengalaman baru yang amat berguna kepada nelayan Bajau, terutamanya dari segi mematuhi Undang-Undang Perikanan yang diperkenalkan dari semasa ke semasa. Dengan keadaan ini, sudah tentu memberi impak yang besar kepada komuniti nelayan Bajau dari segi pendidikan informal melalui pengalaman dalam Undang-Undang Perikanan di Borneo Utara. Secara dasarnya, terdapat empat asas pendidikan yang diperolehi dalam pelaksanaan dan penguatkuasaan Ordinan berkenaan.

Pertamanya, komuniti nelayan Bajau dapat mengetahui bahawa setiap perahu yang dimiliki perlu didaftarkan dan mempunyai lesen, sebelum digunakan di laut. Begitu juga alat tangkap ikan perlu dilesenkan sebelum digunakan. Sekiranya tidak mengambil tindakan ini, pemilik perahu dianggap tidak sah dan melanggar Ordinan. Walaupun Ordinan ini baru, tetapi perlu

dipatuhi sepenuhnya oleh nelayan Bajau yang terlibat dalam aktiviti perikanan. Sebelum ini, khususnya semasa zaman kesultanan Sulu, nelayan Bajau hanya perlu membayar cukai pendapatan dan menjual hasil tangkap ikan kepada pembesar Sulu sebagai tanda taat setia kepada Sultan Sulu. Misalnya, nelayan di wilayah Tirun dikehendaki membayar cukai kepada Ketua Tempatan, orang Tidung, yang dilantik oleh pembesar Sulu, khususnya di Sungai Sibukko, Sembakong, Bulungan, dan Berau (Saleeby, 1963; Warren, 1981; dan Tarsat & Amin, 2011:13-14).

Asas pendidikan keduanya bahawa komuniti nelayan Bajau dapat memahami kadar bayaran cukai pendapatan yang sudah lama diamalkan dalam aktiviti perikanan dan sumber laut sejak zaman kesultanan Sulu lagi. Apa yang berbeza hanyalah dari segi jumlah, bentuk, dan kadar cukai yang dikenakan oleh pemerintah. Semasa zaman kesultanan Sulu, kutipan cukai pendapatan tidak ditetapkan nilainya secara jelas dan boleh membayar cukai dengan hasil-hasil laut dan hutan, seperti sarang burung dan tripang (Saleeby, 1963; Warren, 1981; Ariff, 2006; dan Nasution & Ghofur, 2017).

Selepas Ordinan dikuatkuasakan, bayaran cukai pendapatan yang perlu dibayar oleh nelayan Bajau adalah sebanyak \$ 2.00 dan bayaran lesen pula sebanyak \$ 1.00, bergantung dengan jenis dan saiz perahu yang digunakan.¹⁵ Bayaran cukai ini perlu dipatuhi oleh semua nelayan Bajau, termasuklah mereka yang terlibat dalam aktiviti-aktiviti pemungutan telur penyu, mutiara, dan sarang burung. Sekiranya mereka melanggar peraturan ini, tindakan undang-undang dikenakan, sama ada denda atau penjara, seperti yang telah ditetapkan. Misalnya, dalam menguatkuasakan *Boat and Fisheries Ordinan 1914*, pihak

¹⁵Sila rujuk semula "NBCA No.778: Boat and Fisheries Ordinance" dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924:40).

BNBCC (*British North Borneo Chartered Company*) juga memperkenalkan dan menguatkuasakan sebuah Ordinan yang dikenali sebagai *Seed Pearls Ordinance of 1917* (Rutter, 1922; Tregonning, 1958; Teh *et al.*, 2009; dan Tarsat, 2017).

Di bawah Ordinan ini, BNBCC telah memperuntukkan kawasan-kawasan pemungutan mutiara di pantai timur Borneo Utara, iaitu perairan Teluk Sandakan, Kuala Sungai Kinabatangan, Perairan Labuk dan Sugut, perairan Teluk Marudu, perairan Teluk Darvel, dan perairan Meruap (Ali, 2007:40; Teh *et al.*, 2009; dan Tarsat, 2017). Tetabuan yang terletak di Teluk Labuk merupakan kawasan pemungutan utama mutiara semasa pemerintahan BNBCC. Sementara pemungut cukai, lesen, dan royalti dikendalikan oleh ketua-ketua tempatan mewakili bagi pihak pemerintah; dan mereka menerima upah sebanyak \$ 5.00 sebulan dalam bentuk komisyen, seperti yang termaktub dalam Seksyen 6[1] Ordinan 4 Tahun 1917 (Tregonning, 1958; Tarling, 1978; Teh *et al.*, 2009; dan Tarsat, 2017).

Ketiganya, selain daripada memahami dan mengetahui betapa pentingnya undang-undang yang berkaitan dengan sistem perlesenan dan bayaran cukai pendapatan, komuniti nelayan Bajau juga mempelajari sistem kredit atau pinjaman yang diperkenalkan oleh BNBCC dalam menyelesaikan masalah hutang dalam kalangan nelayan di Borneo Utara. Semasa zaman kesultanan Sulu, sistem ini belum lagi wujud, hanya bergantung dengan pemodal yang terdiri daripada pembesar Sulu. Mereka mendapat bantuan seperti alat tangkap ikan, perahu, dan bekalan garam dalam ekonomi berbentuk komersial. Tujuan pemodal menyediakan bantuan ini adalah semata-mata untuk menguasai sepenuhnya sumber-sumber laut yang mendapat permintaan tinggi, khususnya dari benua China (Saleeby, 1963; Tregonning, 1958; dan Tarsat, 2017:204-217).

Namun semasa BNBCC, Gabenor telah memberi ruang kepada pemodal China dan Jepun untuk aktif dalam aktiviti perikanan dan sumber laut. Mereka biasanya dibiayai oleh dewan perniagaan dan tidak terikat dengan pemerintah. Peranan pemodal China samalah seperti sebelumnya, iaitu membantu meningkatkan penangkapan dan pendaratan ikan dalam kuantiti yang besar. Untuk menambahkan lagi tangkapan ikan, pemodal China memperkenalkan sistem tauke yang berbentuk pinjaman barang keperluan kepada nelayan Bajau. Sistem ini sebenarnya mempunyai kebaikan dan keburukkan bergantung kepada cara pengendalian pinjam nelayan itu sendiri. Pendek kata, kebergantungan yang tinggi dengan sistem ini telah mengakibatkan masalah hutang yang sangat membimbangkan pemerintah pada waktu itu (Rutter, 1922; Tregonning, 1958; Tarling, 1978; Tze-Ken, 1998; Teh *et al.*, 2009; dan Tarsat, 2017).

Untuk menyelesaikan atau setidaknya mengurangkan jumlah hutang tersebut, BNBCC memperkenalkan sistem kredit dan pinjaman kepada nelayan Bajau. Dengan sistem ini, pemerintah dapat mengawal dan merekodkan jumlah hutang berdasarkan peraturan-peraturan yang ditetapkan dalam *Credit to Native (Restriction) Ordinance*, yang diisytiharkan pada tahun 1934.¹⁶ Selepas Ordinan itu dikuatkuasakan, sebahagian besar nelayan Bajau tidak lagi bergantung sepenuhnya kepada sistem tauke; dan jumlah hutang pula dapat dikurangkan dari semasa ke semasa (Whelan, 1970; Tregonning, 1958; Lokin, 2007; Teh *et al.*, 2009; dan Tarsat, 2017).

Akhir sekali, keempatnya, sepanjang tempoh dari tahun 1915 hingga tahun 1939, nelayan Bajau memahami hak

¹⁶Lihat semula "NBCA No.1379: Loans and Credits to by Traders, Credit to Natives (Restriction) Ordinance 1934" in William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924:2).

mereka sebagai pengeluar utama hasil-hasil laut melalui pengisytiharan Ordinan, bermula dengan *Boat and Fisheries Ordinance 1914* sehinggalah *Boat and Fisheries Ordinance 1939*. Ini terbukti dalam aduan-aduan mereka berhubung dengan soal pengecualian bayaran lesen dan cukai ke atas perahu-perahu kecil. Bagi mereka, tidak semua perahu itu dikenakan bayaran, kerana perahu-perahu kecil tidak terlibat dengan aktiviti perdagangan dan sewaan, hanya digunakan dalam penangkap ikan secara kecil-kecilan sehingga membebankan mereka. Perkara berkenaan dibincangkan dalam mesyuarat Majlis Penasihat Ketua-ketua Anak Negeri pada tahun 1935.¹⁷

Aduan seperti itu menunjukkan bahawa nelayan Bajau memahami dan mengetahui peraturan perikanan dan perahu yang dikuatkuasakan oleh pemerintah. Ini bermakna bahawa nelayan Bajau pada waktu itu dapat mempelajari asas sistem Undang-Undang Perikanan melalui pendidikan informal, atau secara tidak langsung, seperti mana yang telah dibincangkan.

KESIMPULAN ¹⁸

Secara keseluruhannya, pelaksanaan *Boat and Fisheries Ordinance 1914* mempunyai

¹⁷Untuk keterangan lanjut mengenai minit mesyuarat Majlis Penasihat Ketua-ketua Anak Negeri, pada 4 Mei 1935, sila rujuk "NBCA No.778: Boat and Fisheries Ordinance" dalam William George Maxwell & William Sumner Gibson eds (1924:14).

¹⁸**Sebuah Pengakuan:** Artikel ini – sebelum diedit-semak dan dikemas-kini dalam bentuknya sekarang – merupakan kertas kerja yang dibentangkan dan dibincangkan dalam Agenda SSB (Seminar Sambil Berlayar) anjuran pertubuhan ASPENSI (Asosiasi Sarjana Pendidikan Sejarah Indonesia) di Cikole, Lembang, Bandung, Jawa Barat, Indonesia, pada 1-5 Ogos 2018. Saya merakamkan berbilang terima kasih kepada Pengerusi ASPENSI Penggal 2018-2023, khususnya kepada Prof. Dr. Ismail Ali (Pengetua Umum) dan Andi Suwarta, M.Hum. (Setiausaha Agung), yang sudah membagi laluan dan peluang kepada saya untuk membabitkan diri dalam aktiviti akademik tersebut. Walau bagaimanapun, semua kandungan dan pentafsiran dalam artikel ini kekal menjadi tanggung jawab akademik saya persendirian, dan tidak ada kena-mengena dengan sokongan dan bantuan yang telah diberikan oleh sesiapa pun juga kepada saya.

keistimewaan dan keunikan tersendiri, khususnya dalam sistem perundangan awal yang berkaitan dengan aktiviti perikanan di Borneo Utara. Keistimewaan itu merujuk kepada Ordinan pertama yang diisytiharkan oleh Gabenor secara rasmi untuk dilaksanakan dan dikuatkuasakan kepada aktor-aktor yang terlibat dalam aktiviti berkenaan.

Tidak dinafikan juga bahawa hubungan baik antara pemerintah, pelaksana (pemodal), dan pengeluar dapat meningkatkan dan membangunkan ekonomi berasaskan perikanan. Ini kerana pelaksana atau pemodal sudah tentu memerlukan pengeluar untuk memperolehi hasil-hasil laut dalam kuantiti yang besar dan sebaliknya. Melalui penguatkuasaan Ordinan, nelayan Bajau dapat mempelajari aspek perundangan perikanan secara tidak langsung, sama ada dari segi sistem perlesenan, pendaftaran, dan bayaran cukai pendapatan, mahupun sistem kredit dan pinjaman daripada pihak kerajaan.

Selain itu juga, Ordinan ini memperlihatkan betapa pentingnya sistem lesen dan bayar cukai pendapatan kepada kerajaan, bukan sahaja untuk mengawal dan merekodkan jumlah perahu dan kapal, tetapi apa yang lebih penting bahawa Ordinan berkenaan dapat meningkatkan hasil pendapatan kerajaan. Oleh itu, dapatlah dikatakan bahawa pelaksanaan Ordinan mempunyai banyak manfaat kepada kerajaan dan komuniti nelayan, khususnya dalam memahami kerangka asas Undang-Undang Perikanan di Sabah pada masa kini.¹⁹

¹⁹**Kenyataan:** Saya, dengan ini, membuat kenyataan sebenar bahawa artikel ini adalah karya akademik saya secara persendirian dan ianya bukan hasil daripada tindakan plagiat. Sumber-sumber yang saya petik pun diperakui dan wujud dalam senarai Referensi. Saya bersedia diberi hukuman secara akademik, sekiranya apa-apa yang saya nyatakan ini, di kemudian hari, ternyata tidak betul dan tidak sesuai dengan hakikat.

Referensi

- Afiyanti, Yati. (2005). "Penggunaan Literatur dalam Penelitian Kualitatif" dalam *Jurnal Keperawatan Indonesia*, Vol.9, No.1 [Maret], ms.32–35. Wujud secara online pula di: <https://media.neliti.com/media/publications/105845-ID-penggunaan-literatur-dalam-penelitian-ku.pdf> [dilayari di Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia: 9hb Ogos 2018].
- Ali, Ismail. (2007). *Pembangunan Industri Hiliran Berasaskan Perikanan di Sabah*. Kota Kinabalu: Penerbit UMS [Universiti Malaysia Sabah].
- Ali, Ismail. (2008). "Bogoo: Warisan Perahu Komuniti Bajau Laut di Sabah, Malaysia" dalam *Kajian Malaysia*, Jld.XXV, No.1 [Jun], ms.61–70.
- Ali, Ismail. (2009). *Perkembangan Teknologi Menangkap Ikan di Sabah*. Kota Kinabalu: Penerbit UMS [Universiti Malaysia Sabah].
- Ali, Ismail. (2010). "Pembudayaan Lepa dan Sambulayang dalam Kalangan Suku Kaum Bajau di Semporna, Sabah, Malaysia: Satu Penelitian Semula" dalam *SOSIOHUMANIKA: Jurnal Pendidikan Sains Sosial dan Kemanusiaan*, Volume 3(2), November, ms.193–208.
- Al-Sufri, Mohd Jamil. (2005). *Rampai Sejarah: Meniti Sejarah Silam*. Bandar Seri Begawan: Pusat Sejarah Brunei.
- Ariff, Muhammad Raduan. (1995). "Dari Pemungutan Tripang ke Penundaan Undang: Satu Kajian mengenai Sejarah Perkembangan Perusahaan Perikanan di Borneo Utara, 1750–1990". *Disertasi Doktorat Tidak Diterbitkan*. Kuala Lumpur: Fakulti Sastera dan Sains Sosial UM [Universiti Malaya].
- Ariff, Mohammad Raduan Mohd. (2006). *Perusahaan Perikanan di Sabah*. Kuala Lumpur: Penerbit UMS [Universiti Malaysia Sabah].
- Aziz, Hamdan & Syahrin Said. (2016). "Tuntutan Kesultanan Sulu terhadap Sabah: Sorotan dari Perspektif Sejarah dan Perundangan" dalam *MELAYU: Jurnal Antarabangsa Dunia Melayu*, JIL.9, BIL.2, ms.279–294. Wujud secara online pula di: <http://jurnalmelayu.dbp.my/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/7Sulu.pdf> [dilayari di Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia: 2hb Ogos 2018].
- Black, Ian. (1983). *A Gambling Style of Government: The Establishment of the Chartered Company's Rule in Sabah, 1878–1915*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- "BNBH 1883: The British North Borneo Company Incorporated by Royal Charter (Prospectus), Under the Great Seal, on 1 November 1881" in William George Maxwell & William Sumner Gibson [eds]. (1924). *Treaties and Engagements Affecting the Malay States and Borneo*. Suffolk Lane: Jas Truscott & Son, Ltd.
- "BNBH 1902: 1 Julai 1902" in William George Maxwell & William Sumner Gibson [eds]. (1924). *Treaties and Engagements Affecting the Malay States and Borneo*. Suffolk Lane: Jas Truscott & Son, Ltd.
- "British North Borneo 1881: Charter Granted to the British North Borneo Company Westminster, 1 November 1881" in William George Maxwell & William Sumner Gibson [eds]. (1924). *Treaties and Engagements Affecting the Malay States and Borneo*. Suffolk Lane: Jas Truscott & Son, Ltd.
- Combrink, Hans J.B. et al. [eds]. (2006). *Indigenous Groups of Sabah: An Annotated Bibliography of Linguistic and Anthropological Sources*. Kota Kinabalu: The Natural History Publications (Borneo) Sdn. Bhd. Available online also at: https://www.sil.org/system/files/reapdata/99/01/97/99019703210373623994968068483796397544/50499_Combrink_Indigenous_groups_Sabah_2.pdf [accessed in Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia: August 2, 2018].
- Foo, Jurry. (2018). "Penglibatan Komuniti Tempatan dalam Pasaran Tumbuhan Ubatan di Tamu Pantai Barat Sabah" dalam *Akademika*, Volume 88(1), April, ms.35–47. Wujud secara online pula di: <http://journalarticle.ukm.my/11946/1/14406-73982-1-PB.pdf> [dilayari di Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia: 17hb Ogos 2018].
- Hamzah, A. (2010). "Kaedah Kualitatif dalam Penyelidikan Sosio-Budaya" dalam *Jurnal Pengajian Media Malaysia*, Jilid 6(1).
- Hunt, J. (1837). "Sketch of Borneo or Pulo Kalamantan" in J.H. Moor [ed]. *Notice of the Indian Archipelago and Adjacent Countries*. Singapore: n.p. [no publisher].
- Ibrahim, Muhd Yusuf. (1986). *Pengertian Sejarah: Beberapa Perbincangan mengenai Teori dan Kaedah*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Idris, Hanisah. (2006). *Perdagangan Pelabuhan di Borneo*. Kuala Lumpur: Penerbit UM [Universiti Malaya].
- Johnny, Marilyn, Mohamad Shaukhi Mohd Radzi & Mosli Tarsat. (2015). "Penentangan Pemimpin Tempatan terhadap Pelaksanaan Dasar Tanah British North Borneo Chartered Company (BNBCC) di Borneo Utara, 1881–1941" dalam *Jurnal Kinabalu*, Volume 21, ms.77–95. Wujud secara online pula di: http://www.ums.edu.my/fksw/images/files/vol21/Kinabalu21_C4.pdf [dilayari di Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia: 17hb Ogos 2018].
- Jubilado, Rodney C., Hanafi Hussin & Maria Khristina Manuelli. (2010). "The Sama-Bajau of Sulu-Sulawesi Seas: Perspectives from Linguistics and Culture" in *Jati*, Volume 15 [December].
- Lapian, Andrian B. (2008). *Pelayaran dan*

- Perniagaan Nusantara Abad ke-16 dan 17*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Lapian, Andrian B. (2009). *Orang Laut, Bajak Laut, Raja Laut: Sejarah Kawasan Laut Sulawesi Abad XIX*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Liang, Yap Beng. (1993). *Orang Bajau Pulau Omadal: Aspek-aspek Budaya*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Lokin, Siti Aidah Haji. (2007). *Perubahan Sosio-Ekonomi dan Pentadbiran Masyarakat Peribumi Sabah, 1881-1963*. Kota Kinabalu: Penerbit UMS [Universiti Malaysia Sabah].
- Majul, Caser. (1973). *Muslim in the Philippines*. Manila: University of the Philippines Press.
- Nasution, Syamruddin & Abd Ghofur. (2017). "Perkembangan Islam di Sabah, Malaysia: Perspektif Sosio-Historis" dalam *TOLERANSI: Media Komunikasi Umat Beragama*, Vol.9, No.2 [Juli - Desember], ms.152-183.
- "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914, Sect. 9A" in William George Maxwell & William Sumner Gibson [eds]. (1924). *Treaties and Engagements Affecting the Malay States and Borneo*. Suffolk Lane: Jas Truscott & Son, Ltd.
- "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914, Sect. 9A, Ordinance No.4 of 1939" in William George Maxwell & William Sumner Gibson [eds]. (1924). *Treaties and Engagements Affecting the Malay States and Borneo*. Suffolk Lane: Jas Truscott & Son, Ltd.
- "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914 Sect.9A, North Borneo Ordinance No.4 of 1939" in William George Maxwell & William Sumner Gibson [eds]. (1924). *Treaties and Engagements Affecting the Malay States and Borneo*. Suffolk Lane: Jas Truscott & Son, Ltd.
- "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914 Sect.9A" in *Minutes of Native Chiefs Advisory Council*, 4 May 1935.
- "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914 Sect.9A" dalam *Surat Residen Sandakan*, 1 Julai 1935.
- "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914 Sect.9A" dalam *Surat Setiausaha Kerajaan kepada Semua Residen*.
- "NBCA No.778: Boat and Fisheries Ordinance" in William George Maxwell & William Sumner Gibson [eds]. (1924). *Treaties and Engagements Affecting the Malay States and Borneo*. Suffolk Lane: Jas Truscott & Son, Ltd.
- "NBCA No.778: Boat and Fisheries Ordinance" in William George Maxwell & William Sumner Gibson [eds]. (1924). *Treaties and Engagements Affecting the Malay States and Borneo*. Suffolk Lane: Jas Truscott & Son, Ltd.
- "NBCA No.778: Boat and Fisheries Ordinance, Laporan Acting Commissioner of Customs & Excise, Sandakan, 26 Ogos 1935" in William George Maxwell & William Sumner Gibson [eds]. (1924). *Treaties and Engagements Affecting the Malay States and Borneo*. Suffolk Lane: Jas Truscott & Son, Ltd.
- "NBCA 1096: Seed Pearls Industry in North Borneo (1888-1941)" in William George Maxwell & William Sumner Gibson [eds]. (1924). *Treaties and Engagements Affecting the Malay States and Borneo*. Suffolk Lane: Jas Truscott & Son, Ltd.
- "NBCA No.1379: Loans and Credits to by Traders, Credit to Natives (Restriction) Ordinance 1934" in William George Maxwell & William Sumner Gibson [eds]. (1924). *Treaties and Engagements Affecting the Malay States and Borneo*. Suffolk Lane: Jas Truscott & Son, Ltd.
- "NBCA No.903: Boat and Fisheries Ordinance 1914 Sect.9A" in *Minutes of Native Chiefs Advisory Council*, 4 May 1935.
- Osman, Sabihah. (1989). "The Role of Governor D.J. Jardine in Improving the Welfare of the Indigenous People of Sabah, 1934-1937" in *Journal of Southeast Asian Studies*, Volume 20(2), published by Cambridge University Press on behalf of Department of History NUS [National University of Singapore], pp.192-215.
- Reid, Anthony. (2000). *Charting the Shape of Early Modern Southeast Asia*. Singapore: ISEAS [Institute of South East Asian Studies].
- Rutter, Owen. (1922). *British North Borneo*. London: Constable & Company Limited.
- Saleeby, Najeed M. (1963). *The History of Sulu*. Manila: Filipiniana Book Guild.
- Sather, Clifford. (1997). *The Bajau Laut: Adaptation, History, and Fate in a Maritime Fishing Society of South-Eastern Sabah*. Singapore: ISEAS [Institute of South East Asian Studies].
- Sather, Clifford. (2006). "Sea Nomads and Rainforest Hunter-Gatherers: Foraging Adaptations in the Indo-Malaysian Archipelago - The Sama-Bajau" in Peter Bellwood, James J. Fox & Darrell Tryon [eds]. *The Austronesians: Historical and Comparative Perspectives*. Canberra: ANU [Australia National University] E Press, pp.257-264.
- Singh, Ranjit. (2003). *The Making of Sabah, 1865-1941: The Dynamic of Indigenous Society*. Kuala Lumpur: University of Malay Press.
- Sjamsuddin, Helius. (2007). *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Sopher, D.E. (1965). *The Sea Nomads: A Study of the Maritime Boat People of Southeast Asia*. Singapore: National Museum Singapore.
- Suryanegara, Ellen, Suprajaka & Irmadi Nahib. (2015). "Perubahan Sosial pada Kehidupan Suku Bajo: Studi Kasus di Kepulauan Wakatobi, Sulawesi Tenggara" dalam *Majalah Globe*, Vol.17, No.1 [Juni], ms.067-078. Wujud secara online pula di: <http://jurnal.big.go.id/index.php/GL/article/viewFile/230/227> [dilayari di Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia: 17 Ogos 2018].

- Tan, Samuel K. (2010). *The Muslim South and Beyond*. Manila: University of the Philippines Press.
- Tarling, Nicholas. (1978). *Sulu and Sabah: A Study of British Policy towards the Philippine and North Borneo from the Late Century*. New York: Oxford University Press.
- Tarsat, Mosli. (2017). "Pembangunan Ekonomi Kelautan di Pantai Timur Borneo Utara, 1704-1941". *Tesis Ph.D. Tidak Diterbitkan*. Kota Kinabalu: Fakulti Kemanusiaan, Seni, dan Warisan UMS [Universiti Malaysia Sabah].
- Tarsat, Mosli. (2018). "Dasar Dominasi Ekonomi Berasaskan Sumber Laut di Pantai Timur Borneo Utara Semasa Zaman Kesultanan Sulu (1704-1878)" dalam *Jurnal Borneo Arkhailogia: Heritage, Archaeology, and History*, Volume 2(1), Edisi Khas [Jun], ms.37-66.
- Tarsat, Mosli & Liana Amin. (2011). "Sejarah Asal-Usul Bajau Semporna dan Tong Talun" dalam Ismail Ali [ed]. *Sejarah, Kebudayaan, dan Kesenian Kaum Bajau Semporna dari Perspektif Hj. Bakara Marahaja Onnong*. Kota Kinabalu: Penerbit UMS [Universiti Malaysia Sabah], ms.13-14.
- Teh, Louise S. et al. (2009). "Historical Perspective of Sabah's Marine Fisheries" in D. Zeller & S. Harper [eds]. *Fisheries Catch Reconstructions: Islands, Part I*. USA [United States of America]: Fisheries Centre Research Reports 17(5), Fisheries Centre, University of British Columbia, pp.77-98. Available online also at: <http://www.seaaroundus.org/doc/publications/chapters/2009/Teh-et-al-Sabah.pdf> [accessed in Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia: August 17, 2018].
- Tregonning, K.G. (1958). *Under Chartered Company Rule: North Borneo, 1881-1941*. Singapore: University of Malaya Press.
- Tze-Ken, Danny Wong. (1998). *The Transformation of an Immigrant Society: A Study of the Chinese of Sabah*. London: Asean Academic Press, Ltd.
- Tze-Ken, Danny Wong. (2015). "The Name of Sabah and the Sustaining of a New Identity in a New Nation" in *Archipel*, Volume 89, pp.161-178. Available online also at: <https://journals.openedition.org/archipel/495> [accessed in Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia: August 17, 2018].
- Ueda, Toru. (2006). "Pembinaan dan Perkembangan Konsep *Native* di Borneo Utara pada Zaman Kolonial" dalam *Akademika*, Volume 68 [Januari], ms.65-89. Wujud secara online pula di: <http://journalarticle.ukm.my/4288/1/akademika65%5B02%5D.pdf> [accessed in Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia: August 17, 2018].
- Warren, James. (1972). "The North Borneo Chartered Company Administration of the Bajau (1878-1909)" in *Sabah Society Journal*, Vol.5, No.4 [September], pp.297-299.
- Warren, James. (1981). *The Sulu Zone, 1768-1898: The Dynamic of External Trade, Slavery, and Ethnicity in the Transformation of a Southeast Asian Maritime State*. Singapore: NUS [National University of Singapore] Press.
- Warren, James. (1987). *At the Edge of Southeast Asian History*. Quezon City: New Day Publishers.
- Warren, James. (2002). *Iranun and Balangingi: Globalization, Maritime Raiding, and the Birth of Ethnicity*. Singapore: Singapore University Press.
- Whelan, F.G. (1970). *A History of Sabah*. Singapore: MacMillan and Co(s) Private, Ltd.
- Zacot, Francois Robert. (2015). *Orang Bajo: Suku Pengembara Laut: Pengalaman Seorang Antropologi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, Terjemahan.