

SEJARAH PENTADBIRAN JESSELTON SANITARY BOARD 1902-1954

PERPUSTAKAAN
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH



SALLY ADING

UMS
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH

**FAKULTI KEMANUSIAAN, SENI DAN
WARISAN
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH
2015**

**SEJARAH PENTADBIRAN JESSELTON
SANITARY BOARD 1902-1954**

SALLY ADING



UMS

**TESIS INI DISERAHKAN UNTUK MEMENUHI
KEPERLUAN PENGIJAZAHAN SARJANA
SASTERA**

**PERPUSTAKAAN
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH**

**FAKULTI KEMANUSIAAN, SENI DAN
WARISAN
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH
2015**

UNIVERSITI MALAYSIA SABAH

BORANG PENGESAHAN STATUS TESIS

JUDUL: **SEJARAH PENTADBIRAN JESSELTON SANITARY BOARD 1902-1954**

IJAZAH: **SARJANA SASTERA (SEJARAH)**

Saya **SALLY ADING**, Sesi Pengajian **2010-2015**, mengaku membenarkan tesis Doktor Falsafah ini disimpan di Perpustakaan Univesiti Malaysia Sabah dengan syarat-syarat kegunaan seperti berikut:-

1. Tesis ini adalah hak milik Universiti Malaysia Sabah.
2. Perpustakaan Universiti Malaysia Sabah dibenarkan membuat salinan untuk tujuan pengajian sahaja.
3. Perpustakaan dibenarkan membuat salinan tesis ini sebagai bahan pertukaran antara institusi pengajian tinggi.
4. Sila tandakan (/)

SULIT

(Mengandungi maklumat yang berdarjah keselamatan atau kepentingan Malaysia seperti yang termaktub di dalam AKTA RAHSIA 1972)

TERHAD

(Mengandungi maklumat TERHAD yang telah ditentukan oleh organisasi/badan di mana penyelidikan dijalankan)

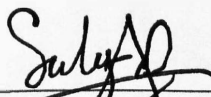
TIDAK TERHAD

Disahkan oleh,


NURULAIN BINTI ISMAIL

LIBRARIAN
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH


(Tandatangan Pustakawan)


SALLY ADING
PA20108085

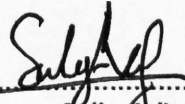
Tarikh: 01 Disember 2015


(Prof. Madya Dr. Bilcher Bala)
Penyelia

PENGAKUAN

Karya ini adalah hasil karya saya sendiri kecuali nukilan, ringkasan dan rujukan yang tiap-tiap satunya telah saya jelaskan sumbernya.

28 Oktober 2015


Sally Ading
PA20108085



UMS
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH

PENGESAHAN

NAMA : **SALLY ADING**
NO. MATRIKS : **PA20108085**
TAJUK : **SEJARAH PENTADBIRAN JESSELTON SANITARY BOARD 1902-1954**
IJAZAH : **SARJANA SASTERA (SEJARAH)**
TARIKH VIVA : **03 SEPTEMBER 2014**

DISAHKAN OLEH:

1. **PENYELIA**
Prof. Madya Dr. Bilcher Bala



UMS
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH

Tandatangan

A handwritten signature in black ink, written over a horizontal line, representing the approval of the supervisor.

PENGHARGAAN

Saya sangat bersyukur kepada Tuhan dan berterima kasih kepada penyelia saya Profesor Madya Dr. Bilcher Bala yang telah bersabar membimbing saya dalam menjalankan penyelidikan ini. Tanpa tunjuk ajar yang bersungguh-sungguh dari beliau, adalah sangat mustahil bagi saya untuk menyempurnakan penulisan ini. Penghargaan seterusnya ingin saya berikan kepada ahli keluarga yang telah banyak memberi sokongan modal dalam membiayai kos pengajian dan kos penulisan ini. Sokongan moral pula dari segi nasihat, membantu dalam menaikkan semangat saya sepanjang proses penulisan ini berlangsung. Tidak lupa juga, ucapan terima kasih kepada sahabat saya iaitu Mohd Zambri, Nurul Asyiran, Noorzaimah, Rehana, Mazrona, Rachel Rinai, Beatricetha dan Repina yang tidak putus-putus memberi kata semangat sehingga saya berjaya merealisasikan penulisan ini.

Sekian.

Sally Ading

Oktober 2015



UMS
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH

ABSTRAK

Kajian ini membincangkan sejarah pentadbiran *Jesselton Sanitary Board* (JSB) sebagai pentadbiran bandar di peringkat pentadbiran tempatan. Badan ini diperkenalkan semasa pentadbiran Syarikat Berpiagam Borneo Utara British (Chartered) pada tahun 1902 untuk meregulasi perbandaran Jesselton. Sebagai pentadbir bandar bidangnya adalah termasuk menyelia bandar dan menjaga kebersihan dalam kawasan bandar. Bidangkuasa ini adalah merujuk kepada beberapa akta dan ordinan perbandaran dari England kerana sistem pentadbiran ini berasal dari England. Walau bagaimanapun, berlaku perkembangan dalam bidang kuasanya kerana perubahan situasi semasa yang memerlukan sebuah legislatif yang lebih bersifat tempatan sesuai dengan latar belakang masyarakatnya. Justeru, badan ini mengalami perubahan skop bidang kuasa dan mula mengalikasikan ordinan perbandaran Negeri-Negeri Melayu Bersekutu yang mempunyai latar masyarakat yang sama. Perkara ini dapat dilihat melalui pelaksanaan *Town Planning Bill* 1927 untuk menggantikan *Town Planning Bill* yang lama pada tahun 1923. Di bawah ordinan baru ini, badan ini memainkan peranan sebagai perancang pelan bandar, menyelia pembinaan bangunan termasuk kawasan pasar dan hospital bagi memastikan bangunan ini dalam keadaan bersih dan selamat. Selain itu, badan ini juga mempunyai kuasa untuk meroboh dan mengubahsuai bangunan, berkuasa meluluskan permohonan berlesen termasuk tarif elektrik, terlibat dalam menetapkan harga barang dan juga bertanggungjawab bagi semua bidang kuasa yang tidak mempunyai badan khas. Badan pentadbiran ini berfungsi sehingga tahun 1943, apabila Perang Dunia Kedua merebak ke Borneo Utara dan Jesselton diduduki oleh tentera Jepun. Setelah perang tamat pada tahun 1945, Borneo Utara telah ditadbir oleh Tentera Bersekutu British dan *Sanitary Board* telah diaktifkan semula pada tahun 1946 untuk meneruskan fungsinya sebagai pentadbir bandar berkerjasama dengan Jabatan Kerja Raya, Polis dan syarikat perniagaan *Jesselton Ice and Power* untuk membangunkan semula bandar Jesselton. Pembangunan ini diteruskan sehingga Jesselton telah mencapai status Perbandaran di bawah ordinan baru iaitu *Municipal and Urban Authority* pada tahun 1954. Sehubungan dengan status baru ini, menandakan berakhirnya era pentadbiran *Jesselton Sanitary Board*.

ABSTRACT

THE ADMINISTRATION HISTORY OF JESSELTON SANITARY BOARD

This study was discusses the history of the Jesselton Sanitary Board (JSB) administration as a city administrator in the local administrative level. The board introduced during the administration of British North Borneo Chartered Company in 1902 to regulate Jesselton Township. As administrator it jurisdiction is included overseeing the city and hygiene in town area. This authority is referred to several acts and ordinances township of England because the administration is derived from England. However, their jurisdiction develops because the change in the current situation requires a legislature that is more in line with the background of the local community. Accordingly, this board has changed the scope of the ordinary and start applying municipal ordinance from Federated Malay States that have the same background society. This can be seen through the execution of the Town Planning Bill in 1927 to replace the old Town Planning Bill in 1923. Under this new ordinance, this board plays a role as the designer of the town plan, overseeing the construction of buildings, including the market and the hospital to ensure that the buildings is in a clean state and secure. In addition, the board also has the authority to demolish and renovate the buildings, including the authority to approve electricity tariffs licensed application, is involved in setting the prices of goods and is responsible for all jurisdictions that do not have a special body. The administrative board functioning until 1943 when the Second World War spread to North Borneo and Jesselton was occupied by the Japanese. After the war end in 1945, North Borneo was administered by the British Allied Army and Sanitary Board has been activated for all in 1946 to resume his functions as administrator of cooperation with the Public Work Department, the Police and businesses company such as Jesselton Ice and Power to redeveloped Jesselton Township. This development continued until Jesselton Municipality has achieved status under the new ordinance of Municipal and Urban Authority in 1954 and with this new status, making the end of the tenure of Jesselton Sanitary Board.

SENARAI KANDUNGAN

	Halaman
TAJUK	i
PENGAKUAN	ii
PENGESAHAN	iii
PENGHARGAAN	iv
ABSTRAK	v
<i>ABSTRACT</i>	vi
SENARAI KANDUNGAN	vii
SENARAI FOTO	x
BAB 1: PENDAHULUAN	
1.1 Pengenalan	1
1.2 Permasalahan Kajian	2
1.3 Persoalan Kajian	2
1.4 Objektif Kajian	3
1.5 Sorotan Kajian	4
1.6 Kepentingan Kajian	12
1.7 Skop Kajian	13
1.8 Kaedah Kajian	13
1.9 Pembahagian Bab	14
1.10 Kesimpulan	15
BAB 2: LATAR BELAKANG PENUBUHAN SISTEM PENTADBIRAN SANITARY BOARD	
2.1 Pengenalan	16
2.2 Adaptasi Polisi Kolonial British	16
2.3 Piagam Diraja 1881	18
2.4 Hubungan Pentadbiran Mempengaruhi Perubahan Pentadbiran Borneo Utara	23
2.5 Perkembangan Sistem Pentadbiran Borneo Utara	26

2.5.1	Penubuhan Majlis Legislatif	29
2.5.2	Sistem Perundangan Borneo Utara	31
2.5.3	Sistem Kehakiman dan Jenis Mahkamah	35
2.5.4	Penglibatan Peribumi Dalam Pentadbiran	39
2.5.5	Pengenalan Sistem Pentadbiran Sanitary Board	43
2.6	Kesimpulan	52

**BAB 3: PENTADBIRAN JESSELTON SANITARY BOARD (JSB)
DAN PERKEMBANGANNYA DARI 1902 HINGGA 1954**

3.1	Pengenalan	54
3.2	Perkembangan Awal Jesselton Sanitary Board pada tahun 1901	56
3.3	Town Planning Committee	65
3.4	Fungsi Jesselton Sanitary Board di bawah Sanitary Board Ordinance 1931	74
3.4.1	Keahlian Jesselton Sanitary Board di bawah Sanitary Board Ordinance 1931	82
3.5	Kesimpulan	84

**BAB 4 : KEPENTINGAN JESSELTON SANITARY BOARD (JSB)
SEBELUM PERANG DUNIA KEDUA**

4.1	Pengenalan	85
4.2	JSB dalam Pembangunan Jesselton Sebelum Perang Dunia Kedua	86
4.3	Kesimpulan	105

**BAB 5: SUMBANGAN JESSELTON SANITARY BOARD SELEPAS
PERANG DUNIA KEDUA KE ARAH STATUS PERBANDARAN
1954**

5.1	Pengenalan	106
5.2	Pembangunan Semula Selepas Perang Dunia Kedua	107
5.3	Kesimpulan	113

BAB 6: PENUTUP

6.1 Rumusan

114

RUJUKAN

117



UMS
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH

SENARAI FOTO

	Halaman
Foto 4.1: Pelan Jesselton pada tahun 1900	88
Foto 4.2: Jesselton pada tahun 1911	97
Foto 4.3: Bond Street pada tahun 1911	98
Foto 4.4: Pelan Perancangan Awal Bandar Jesselton Tahun 1940	104
Foto 5.1: Peta Kawasan Paya Sekitar Jesselton	108



UMS
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Pengenalan

Jesselton adalah nama yang digunakan untuk merujuk Bandaraya Kota Kinabalu semasa pentadbiran Syarikat Berpiagam Borneo Utara British (SBBUB).¹ Kini, bandar ini merupakan salah satu bandar yang penting sebagai ibu negeri Sabah. Status “bandaraya” dan peranannya sebagai ibu negeri Sabah adalah bukti penting bagi kejayaan pembangunan yang dilaksanakan oleh badan pentadbiran bandar yang bermula semasa pentadbiran *Jesselton Sanitary Board* (JSB).² Pada asalnya badan pentadbiran ini diperkenalkan sebagai penyelia dan penjaga kebersihan bandar. Namun, peranan JSB telah berevolusi sehingga sistem pentadbirannya tamat pada tahun 1954. Meskipun, diperkenalkan pada awal tahun 1902 lagi, peranan sebenar badan pentadbiran ini kurang disentuh sehinggalah pada tahun 1931.

Menurut ordinan yang terletak di bawah *Sanitary Board Ordinance Nombor 5* pada tahun 1931, peranan JSB digariskan kepada beberapa fungsi utama, iaitu menjaga kebersihan bandar, mengawal dan mengatur pelan bandar serta memantau projek pembangunan dalam bandar. Meskipun, peranan JSB telah digariskan di bawah akta tersebut, peranan JSB sebenarnya adalah lebih besar daripada itu kerana memikul semua tugas-tugas khas yang tidak mempunyai badan pengurusan sendiri. Perkembangan peranan ini adalah seiring dengan keadaan semasa di Jesselton dan Sandakan ketika itu. Malah, peranan ini turut diselaraskan dengan badan pentadbiran *Sanitary Board* yang lain di bawah akta yang sama. Sebelum membincangkan sejarah pentadbiran JSB dengan lebih lanjut, terlebih

¹ Singkatan SBBUB akan digunakan dalam perbincangan kajian ini.

² Singkatan JSB akan digunakan dalam perbincangan kajian ini.

dahulu bab ini akan menjelaskan tentang permasalahan kajian, objektif kajian, kepentingan kajian, metodologi kajian, sorotan kajian lepas dan pembahagian bab. Bab ini adalah penting untuk memandu hala tuju penyempurnaan kajian ini.

1.2 Permasalahan Kajian

JSB merupakan salah satu badan pentadbiran tempatan yang pernah diwujudkan hasil daripada perkembangan sistem pentadbiran SBUB pada awal tahun 1902. Fungsi utama badan ini adalah untuk mengurus aspek (i) kebersihan bandar (ii) mewujudkan persekitaran bandar yang terancang. Dua fungsi yang dinyatakan merupakan dua bidang yang berbeza, malah telah mengalami evolusi pada 1930-an dan diteruskan sehingga tahun 1943. Pernyataan ini menimbulkan kekeliruan fungsi sebenar JSB kerana ia tidak dibincangkan secara mendalam. Keadaan ini seolah-olah menafikan kepentingan kewujudannya. Sekiranya badan ini tidak penting, tetapi kenapa ia diaktifkan semula selepas Perang Dunia Kedua pada tahun 1946, bahkan, JSB ini telah membawa kejayaan dengan penukaran statusnya kepada perbandaran sebagai *Jesseltown Municipal and Urban Authority (JMUA)*³ pada tahun 1954. Maka, kajian ini bertujuan untuk mengenalpasti fungsi sebenar badan pentadbiran JSB sepanjang tempoh 41 tahun (1902-1943) dan faktor penting pengaktifannya semula pada tahun 1946 sehingga penukaran statusnya daripada JSB kepada JMUA pada tahun 1954.

1.3 Persoalan Kajian

Kajian ini telah menggariskan empat persoalan utama untuk dirungkaikan. *Pertama*, ingin mencari apakah faktor yang membawa kepada pengenalan JSB dalam sistem pentadbiran SBBUB.? Ini termasuklah faktor luaran dan dalaman yang terlibat dalam proses sebelum pengenalan sistem pentadbiran ini.

Kedua, apakah fungsi sebenar badan pentadbiran JSB dari awal pentadbiran dan mengapa berlaku perubahan dalam tempoh pentadbirannya.? Apakah pembaharuan yang dilakukan pada tahun 1930.?

³ Singkatan ini akan digunakan dalam penulisan ini.

Ketiga, kenapa badan pentadbiran JSB ini diaktifkan semula pada 1946.? dan apakah kepentingan atau keistimewaan yang ada pada badan pentadbiran ini dalam aktiviti perbandaran.?

Keempat, apakah pelaksanaan yang dibuat JSB sehingga membawa penukaran statusnya kepada JMUA pada tahun 1954.? dan adakah terdapat badan pentadbiran atau agensi yang membantunya untuk memikul tugas baik pulih bandar dalam tempoh tersebut.?

1.4 Objektif Kajian

Matlamat kajian ini ialah untuk mengetengahkan fungsi dan peranan sebenar JSB ketika dalam tempoh pentadbiran SBBUB dari tahun 1902 hinggalah 1954 yang mana ia tidak pernah dibincangkan secara mendalam oleh mana-mana pengkaji sebelum ini. Untuk mencapai matlamat ini, terdapat empat objektif yang telah ditetapkan dalam kajian ini.

Pertama, mengenalpasti latar belakang yang mempengaruhi idea kepada penubuhan JSB.

Kedua, menghuraikan semua fungsi yang dipertanggungjawabkan kepada JSB dari awal pengenalan sistem pentadbiran ini sehingga evolusinya sekitar tahun 1930-an hingga tahun 1943.

Ketiga, menjelaskan kepentingan kenapa sistem pentadbiran JSB diwujudkan semula selepas tamat Perang Dunia Kedua pada tahun 1946 dengan menilai semua sumbangan yang telah dilakukan oleh badan pentadbiran ini sebelum perang.

Keempat, mengkaji segala pelaksanaan JSB dalam usaha ke arah penukaran statusnya kepada JMUA pada tahun 1954 dengan melihat sumbangannya selepas Perang Dunia Kedua sehingga tahun 1954. Iaitu dengan menghuraikan segala kerja baik pulih yang dibuat di Jesselton melalui kerjasama dengan beberapa badan pentadbiran atau agensi yang terlibat.

1.5 Sorotan Kajian

JSB merupakan badan pentadbiran bandar yang diperkenalkan secara rasmi oleh SBBUB pada tahun 1902. Ia merupakan salah satu badan pentadbiran tempatan yang terawal sebelum Perang Dunia Kedua. Walaupun menjadi salah satu badan pentadbiran dalam struktur organisasi pentadbiran Syarikat Berpiagam, sistem pentadbiran ini sangat kurang ditekankan dalam penulisan ilmiah. Ini dapat dilihat melalui beberapa penulisan awal yang lebih menekankan aspek pentadbiran di peringkat yang lebih besar seperti sistem pentadbiran pusat, Majlis Legislatif, Majlis Eksekutif, residensi pantai barat dan timur, sistem kehakiman dan undang-undang termasuk sistem adat resam tempatan. Adapun yang menyatakan mengenai pentadbiran ini hanya menyebut pengenalan pentadbirannya secara umum di bandar utama seperti Jesselton, Sandakan, Kudat dan Tawau serta peranannya sebagai penjaga kebersihan bandar. Peranan ini tidak cukup jelas dalam menilai kepentingan sebenar kewujudan badan pentadbiran ini.

Adanya beberapa penulisan ilmiah awal yang penting dalam memahami latar belakang dan kepentingan peranan pentadbiran ini meskipun kurang atau tidak menyentuh secara lansung mengenai badan pentadbiran ini, antaranya ialah penulisan Rutter (2008); Tregonning, (1858a dan 2008b) dan Singh (2003) yang telah menghuraikan pengalaman pentadbiran Syarikat Berpiagam Borneo Utara, iaitu dari awal menduduki wilayah pajakan kepada penubuhan sistem pentadbiran di bawah seliaan kerajaan British di London. Penulisan-penulisan ini juga menjelaskan bahawa semua pengenalan sistem pentadbiran, pelaksanaan undang-undang dan sistem kehakiman adalah tertakhluk kepada kerajaan British begitu juga dengan cara mentadbir masyarakat peribumi. Dalam aspek kesihatan, terdapat kakitangan perubatan yang dibawa masuk ke Borneo Utara untuk menangani masalah kesihatan seperti Beri-Beri dan Malaria.⁴ Berdasarkan maklumat ini, pengkaji dapat memahami bahawa idea pentadbiran, undang-undang dan sistem kehakiman diwujudkan mengikut kehendak kerajaan British. Maklumat

⁴ Owen Rutter, *British North Borneo*. Kota Kinabalu: Opus Publications, 2008; K. G. Tregonning, *Under the Chattered Company Rule, 1881-1946*, Singapore: University of Malaya Press, 1958; K. G. Tregonning, *Under the Chattered Company Rule, 1881-1946*, Kota Kinabalu: Opus Publications, 2008; Ranjit Singh, *The Making of Sabah 1881-1941*, Kuala Lumpur: Universiti Malaya, 2003.

ini penting sebagai bahan rujukan utama dalam menjelaskan latar belakang idea pengenalan sistem pentadbiran yang diwujudkan di Borneo Utara, malah penulisan-penulisan tersebut penting dalam memahami situasi dan sejauhmana sistem pentadbiran berkembang dan membawa penubuhan badan pentadbiran yang lebih kecil.

Penulisan oleh Stephens (1899) juga antara penulisan yang penting dalam membincangkan ciri pentadbiran dan hubungan antara koloni dengan kerajaan British, contohnya pentadbiran di Negeri-Negeri Selat yang berada di bawah pentadbiran Pegawai British tetapi merdeka bebas daripada pengaruh kerajaan Britain. Keadaan ini berbeza dengan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu yang ditadbir secara tidak langsung di bawah wakil British, manakala Hong Kong merupakan koloni jajahan rasmi British di Asia yang ditadbir secara langsung. Penulisan ini juga menyatakan terdapat dua koloni yang berstatus *protected states* iaitu Sarawak dan Borneo Utara yang mendapat perlindungan daripada kerajaan British. Sarawak ditadbir oleh James Brooke manakala Borneo Utara di bawah pentadbiran SBBUB. Jurnal ini turut menyentuh perbezaan status hubungan koloni ini telah membawa pengenalan sifat pentadbiran yang berbeza namun ianya tertakluk kepada polisi kolonial yang sama.⁵ Penulisan ini penting dalam mengkaji ciri pentadbiran, iaitu melihat dari segi bentuk hubungan antara koloni dan faktor yang membawa kepada pelaksanaan polisi kolonial. Maklumat ini membantu dalam memahami latar belakang idea pentadbiran yang diwujudkan di Borneo Utara.

Penulisan jurnal oleh Jenks (1900), juga penting dalam melihat ciri sistem pentadbiran yang diwujudkan di beberapa koloni British lain seperti Fiji, Papua New Guinea, Colombo, Mauritius dan Ceylon yang juga mengadaptasi sistem pentadbiran British. Ini adalah untuk melihat jika terdapatnya ciri persamaan diantara koloni tersebut dan mengaitkan ciri pentadbiran di Borneo Utara. Jurnal ini

⁵ Morse Stephen, *The Administrative History of the British Dependencies in the Further East*, *The American Historical Review*, Vol. 4, No. 2, The University of Chicago Press on behalf of the American Historical Association, 1899. Diakses dari <http://www.jstor.org> pada 11 April 2011.

juga menyatakan bahawa wujudnya sistem pentadbiran kerajaan tempatan seperti Majlis Perbandaran bagi koloni yang bersaiz besar seperti Fiji dan Colombo. Meskipun mengamalkan sistem yang sama terdapat ketidakseragaman sistem antara koloni ini pada awal pentadbirannya.⁶ Berdasarkan pernyataan ciri tersebut, jurnal ini dilihat memberi perbandingan di antara koloni yang terlibat dengan melihat perbezaan dan persamaan ciri pentadbiran yang diwujudkan pada masa itu. Maklumat ini penting dalam mengkaji ciri pentadbiran yang diadaptasi di Borneo Utara untuk memahami relevannya bentuk pentadbiran yang diperkenalkan.

Jurnal oleh McT. Kahin (1947), antara penulisan yang penting dalam membincangkan pelaksanaan pentadbiran Borneo Utara di bawah kawalan kuasa kerajaan British di England yang tertakluk di bawah syarat Piagam Diraja, iaitu meletakkan kawalan hubungan luar pentadbirannya di bawah kuasa *Courts of Director* di London yang diwakili oleh Gabenor yang ditempatkan di Sandakan, manakala hubungan dalam pentadbiran mendapat pengawasan daripada kerajaan England. Penulisan ini menjelaskan bahawa segala tindak-tanduk pentadbiran di Borneo Utara mendapat pengawasan yang ketat pada awal fasa pentadbirannya. Namun dari segi ekonomi, koloni ini melaksanakan polisi ekonomi terbuka dan tidak melibatkan monopoli ekonomi oleh sebarang pihak. Ini kerana kerajaan British menggalakkan persaingan ekonomi secara terbuka di Borneo Utara. Maklumat ini membantu memberi gambaran yang jelas mengenai sejauhmana Piagam Diraja memainkan peranan dalam mencorakkan pentadbiran di Borneo Utara. Kemudian jurnal ini juga membincangkan pengenalan beberapa badan pentadbiran seperti Majlis Legislatif, penubuhan *Chinese Advisory Board*, pembahagian kawasan kepada residensi, pentadbiran di peringkat daerah dan kampung dan pengenalan beberapa jawatan yang berkaitan. Seiring dengan perubahan dalam pentadbiran, ekonomi dan sosial turut mengalami kesan langsung daripada situasi tersebut. Ini kerana beberapa jenis tanaman seperti getah, tembakau dan kopi diperkenalkan sebagai salah satu sumber ekonomi pendapatan koloni yang menggunakan tenaga buruh imigran asing. Situasi ini kerana koloni memerlukan sumber kewangan yang besar

⁶ Jeremiah W. Jenks, *English Colonial Fiscal Systems In The Far East, Publications of the American Economic Association, 3rd Series, Vol. 1, No. 3*, American Economic Association, 1900. Diakses dari <http://www.jstor.org> pada 11 April 2011.

untuk membayar gaji pekerja yang berkhidmat dalam pentadbiran. Sementara itu, kemasukan buruh imigran asing untuk mengusahakan ladang kerana kurangnya penglibatan kaum peribumi dalam sektor perladangan ini.⁷ Meskipun, penulisan ini tidak menyebut mengenai pentadbiran *Sanitary Board*, namun penulisan ini penting untuk memahami situasi semasa koloni Borneo Utara dalam memperkenalkan pentadbiran *Sanitary Board* dan siri perkembangannya sehingga tahun 1946.

Kemudian, penulisan oleh Ryan (1967), yang menceritakan pengaruh dan peranan British terhadap koloni Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu, Negeri-Negeri Selat, Sarawak dan Borneo Utara. Penulisan ini juga membincangkan faktor campur tangan British secara langsung atau tidak langsung dalam urusan pentadbiran semua koloni tersebut, sama ada sebagai penasihat atau penyelia kepada sistem pentadbiran koloni. Kesan daripada pengaruh pentadbiran ini telah menunjukkan ciri persamaan di antara koloni British dengan Borneo Utara. Ini kerana Borneo Utara mengamalkan pelaksanaan polisi pentadbiran yang sama seperti koloni British yang lain⁸. Perkara ini membantu menjelaskan hubungan antara koloni British dan Borneo Utara yang mengamalkan polisi pentadbiran yang sama dan menghuraikan secara lansung sejauhmana peranan British dalam mencorakkan ciri sistem pentadbiran di semua koloni yang terlibat. Ini akan membantu menjelaskan latar belakang ciri pentadbiran yang diwujudkan di Borneo Utara dalam perkembangan sistem pentadbirannya sehingga membawa pengenalan badan pentadbiran *Sanitary Board*.

Jurnal oleh Macaskie (1921), turut dirujuk dalam penulisan ini kerana jurnal ini penting dalam membincangkan sistem perundangan seperti undang-undang jenayah dan undang-undang sivil yang diperkenalkan di bawah bidangkuasa Majlis Legislatif. Jurnal ini mengupas dari peringkat awal pengenalan pentadbiran undang-undang sivil dan jenayah Inggeris yang dilaksanakan adalah tertakluk dibawah

⁷ George McT. Kahin , *The State of North Borneo 1888-1946, The Far Eastern Quarterly, Vol. 7, No. 1*, Association for Asian Studies, 1947. Diakses dari <http://www.jstor.org> pada 11 April 2011.

⁸ Ryan, *The Making of Modern Malaysia*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1967.

syarat Piagam Diraja kecuali hal yang melibatkan agama dan adat resam peribumi. Ini kerana etnik peribumi Islam menggunakan undang-undang Islam, sementara etnik peribumi bukan Islam mengamalkan hukum adat. Penggunaan undang-undang Inggeris dan pengenalan *penal code* yang sama seperti di koloni British yang lain menjelaskan bahawa Borneo Utara telah merujuk pengalaman pentadbiran British sama ada di England atau dari koloninya⁹. Meskipun jurnal ini tidak menyentuh tentang pentadbiran *Sanitary Board*, tetapi jurnal ini penting dalam memahami ciri sistem perundangan Borneo Utara yang lahir daripada adaptasi undang-undang Inggeris, malah penting untuk memahami asal usul pengenalan undang-undang dan peraturan dalam bandar seperti yang diperkenalkan di bawah bidangkuasa badan pentadbiran *Sanitary Board*.

Adapun penulisan yang menyebut tentang pentadbiran *Sanitary Board* ialah buku oleh Buyong Adil (1981). Buku ini menyatakan bahawa pentadbiran *Sanitary Board* telah diwujudkan sejak tahun 1931 di semua bandar besar Borneo Utara dengan kuasa menetapkan undang-undang berkaitan bangunan, kesihatan awam, menyediakan bekalan air, kemudahan kebakaran, mengawal lalu lintas dan perkara yang melibatkan bandar masing-masing. Badan pentadbiran ini tidak mempunyai wang simpanan sendiri dan tidak boleh menaikkan cukai dan pembayaran. Badan pentadbiran ini juga mempunyai kuasa undang-undang terhadap jalan raya, bangunan namun tidak mempunyai kewangan sendiri¹⁰. Meskipun, penulisan ini hanya menyatakan secara umum bidang kuasa pentadbiran ini, secara tidak langsung maklumat ini dapat membantu memberi gambaran mengenai bidang kuasa yang dipertanggungjawabkan di bawah JSB.

⁹ C.F.C Macaskie, *Journal of Comparative Legislation and International Law, Third Series, Vol. 3, No. 3*, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law, 1921. Diakses dari <http://www.jstor.org> pada 11 April 2011.

¹⁰ Buyong Adil, *Sejarah Sabah*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1981.

Antara buku yang menyebut tentang *Sanitary Board* ialah buku Whelan (1970, 1973) dan Mazlan Abdullah (1978). Tiga buku ini mempunyai persamaan dalam penulisan, iaitu menfokus kepada bentuk pentadbiran awal. Adapun yang menyentuh tentang *Sanitary Board* hanya menyentuh secara umum sahaja iaitu diperingkat cadangan penubuhan pentadbiran dan fungsinya sebagai penjaga kebersihan bandar.¹¹ Kekurangan buku-buku ini ialah tidak menjelaskan secara terperinci fungsinya sebagai penjaga kebersihan bandar dari segi apa dan berapa keluasan bandar yang ditetapkan. Apakah fungsi tersebut meliputi kerja sebagai penyelia kebersihan atau melakukan kerja pembersihan seperti menyapu atau mengumpul sampah, membersihkan parit, longkang dan sungai.? Adakah lingkungan kawasan termasuk kawasan perumahan atau hanya di kawasan awam sahaja.? Meskipun kekurangan maklumat, buku ini memberi idea fungsi pentadbiran ini dalam penulisan nanti.

Buku lain yang berkaitan ialah tulisan Purcell (1965). Buku ini membincangkan secara umum tentang sejarah pentadbiran *Town Board* di Tanah Melayu, iaitu menyenaraikan beberapa bidang kuasa badan pentadbiran ini seperti menyediakan lampu jalan, kebersihan jalan dan rumah, membina perparitan dan mengeluarkan paip air.¹² Berdasarkan pembacaan buku ini, *Town Board* ini yang dinyatakan mempunyai persamaan fungsi dengan *Sanitary Board* yang diamalkan di Borneo Utara. Justeru itu, penulisan ini penting untuk menyelidik faktor persamaan fungsi tersebut dengan melihat hubungan antara pentadbir.

Kemudian jurnal tulisan Shabbir Cheema dan Ahmad Hussein (1978), yang membincangkan cabaran yang dihadapi oleh badan pentadbiran tempatan di Malaysia adalah seiring dengan perubahan politik. Jurnal ini dilihat cuba memberi penjelasan bahawa badan pentadbiran tempatan merupakan entiti yang penting dalam sistem pentadbiran kerana telah mengalami evolusi dari zaman kolonial sehinggalah kepada penyusunan semula pentadbirannya pada tahun 1976. Evolusi

¹¹ F. G Whelan, *The Story of Sabah*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1970 dan 1973; Mazlan Abdullah, *Sejarah Malaysia Timur*, Kuala Lumpur: Utusan Publications and Distributors, 1978.

¹² Victor Purcell, *Malaysia*, London: Thames and Hudson Ltd, 1965.

ini dijelaskan berlaku kerana ingin membuat penyesuaian bidang kuasa mengikut keperluan dan perkembangan semasa. Namun, perubahan ini perlu mengambil kira pengalaman lepas sebagai rujukan.¹³ Ini menjelaskan bahawa pengalaman pentadbiran yang lalu penting dalam memperbaiki perkhidmatan serta meningkatkan kualiti kerja sesebuah badan pentadbiran. Maklumat ini akan membantu memahami perkembangan pentadbiran JSB dibawah ordinan *Sanitary Board* pada tahun 1930 yang mengalami pindaan dan penambahan bidangkuasa sehingga tempoh sebelum Perang Dunia Kedua pada tahun 1953.

Buku yang ada menyentuh tentang pentadbiran *Sanitary Board* ialah penulisan Danny Wong Tze Ken (2004), yang menyatakan peranan JSB sebagai penguasa bandar. Bidang kuasa yang disenaraikan ialah sebagai penjaga kebersihan bandar, mengawal penyalahgunaan tong sampah dan tandas, menyediakan sistem perparitan, menanam pokok dan tumbuhan litupan, mengawal selia tangki air, perigi dan bekalan air. Tugas lain ialah menyelenggara kubur awam, menguruskan sisa buangan, membersihkan sungai, kawasan pasar, tandas sekolah, mengawal pengeluaran kepala paip, menyediakan bekalan elektrik, mengawal lalu lintas, menyediakan pelan sistem keselamatan kebakaran dalam bangunan, menetapkan harga barang, menyelesaikan masalah kesesakan bilangan pelajar termasuk beberapa tugas yang tidak disenaraikan dalam bidang kuasa JSB. Selain menyenaraikan bidang kuasa JSB, kelebihan buku ini berbanding yang lain ialah memberi maklumat tambahan mengenai pentadbiran JSB. Ini termasuk sejarah awalnya secara ringkas sehingga pengaktifan semula selepas Perang Dunia Kedua termasuk menyatakan senarai ahli jawatankuasanya.¹⁴ Buku ini sangat berguna dan menjadi antara bahan rujukan utama dalam penulisan mengenai bidang kuasa JSB di bawah *Sanitary Board Ordinance* 1931 dan juga meneliti

¹³ Shabbir Cheema dan Ahmad Hussein S., *Local Government Reform in Malaysia, Asian Survey, Vol. 18, No. 16*, University of California Press, 1978. Diakses dari <http://www.jstor.org> pada 11 April 2011.

¹⁴ Danny Wong Tze Ken, *Historical Sabah Community and Society*, Kota Kinabalu: Natural History Publications (Borneo), 2004.

kepentingan badan pentadbiran ini dalam sistem pentadbiran bandar di Borneo Utara.

Buku tulisan Baker (1965), juga penting kerana menceritakan mengenai keadaan di Borneo Utara selepas Perang Dunia Kedua. Buku ini menyatakan pengaktifan semula pentadbiran *Sanitary Board* di semua bandar utama dan turut diperkenalkan di kawasan kecil seperti daerah selepas tahun 1953. Buku ini menyenaraikan bidang kuasa, Lembaga Perbandaran dan Majlis Perbandaran dalam pentadbiran tempatan.¹⁵ Namun perbincangan mengenai bidang kuasa tersebut tidak secara mendalam. Meskipun begitu, buku ini penting dalam melihat kepentingan pengaktifan semula sistem pentadbiran *Sanitary Board* selepas Perang Dunia Kedua.

Terdapat juga penulisan bersifat catatan peribadi oleh Richard (2003) membincangkan perkembangan bandar Jesselton secara ringkas. Dari awal pembukaannya kepada penubuhan pentadbiran JSB di bawah *Sanitary Board Ordinance*. Badan ini menyediakan kemudahan fasiliti dalam bandar, seperti kedai, menjaga dan berkhidmat untuk bandar Jesselton. Penulis juga menyatakan badan pentadbiran JSB digantikan oleh *The Municipal and Urban Authorities Ordinance* 1953 yang dikuatkuasakan pada tahun 1954, kerana penukaran status kepada *Town Board* bersama Sandakan.¹⁶ Kelemahan penulisan catatan peribadi ini ialah tidak menyatakan dengan jelas tugas JSB. Malah penulisan hanya menyebut secara umum sahaja mengenai peranan JSB. Maklumat yang sangat sedikit ini kurang membantu dalam menjawab persoalan mengenai bidang kuasa JSB.

¹⁵ M. H Baker, *Sabah The First Years as A Colony 1941-1956*, Kuala Lumpur: Malaysia Publishing House Ltd, 1965.

¹⁶ Richard, *My Sabah: Reminiscences of a Former State Secretary*, Kota Kinabalu: Natural History Publications (Borneo), 2003.

Bahan yang turut dilihat penting dalam membincangkan pentadbiran *Sanitary Board*, ialah buku tentang jenis pentadbiran tempatan di Malaysia oleh Ahmad Atory Hussain (1991). Buku ini menghuraikan contoh struktur pentadbiran bandar seperti Majlis Daerah Luar Bandar, Bandaran dan Majlis Bandaran, Majlis Tempatan dan Kerajaan Tempatan Negeri Sabah dan Sarawak, iaitu meneliti perkembangan badan pentadbiran tempatan di Malaysia sebelum tahun 1957 hingga 1976. Buku ini turut mengupas perubahan, pembaharuan dan penyusunan semula badan pentadbiran ini kerana berlakunya pertindihan bidang kuasa antara badan kerajaan tempatan dengan pentadbiran pusat termasuklah membincangkan masalah perbandaran yang berlaku di Malaysia.¹⁷ Pentingnya buku ini dirujuk, untuk melihat perkembangan sistem pentadbiran tempatan dari segi ciri sebelum tahun 1957, kerana sebelum tahun 1957, JSB digantikan dengan JMUA pada tahun 1954 iaitu hanya 2 tahun berlaku. Dalam tempoh ini pengkaji akan dapat memahami pentingnya perubahan badan pentadbiran bandar mengikut keperluan semasa.

1.6 Kepentingan Kajian

Kepentingan kajian ini ialah mengisi lompang ilmu sejarah pentadbiran tempatan di Sabah. Kebiasaannya kajian lepas membincangkan peristiwa yang besar seperti pentadbiran SBBU, Sistem Residen dan pentadbiran Bumiputera. Pendedahan sejarah JSB ini membantu melengkapkan sejarah, yakni sebagai latar belakang sejarah bandar Jesselton yang dikenali sebagai Kota Kinabalu sekarang.

Daripada penulisan ini juga, dapat memperlihatkan perbezaan sistem pentadbiran semasa zaman kolonial dengan zaman moden. Sistem pentadbiran zaman kolonial ini adalah asas kepada sistem pentadbiran yang ada sekarang. Terutamanya dalam melihat peranan pentadbir tempatan dalam struktur sesebuah organisasi dan aplikasi konsep pentadbiran mengikut keadaan setempat.

¹⁷ Ahmad Atory Hussain, *Kerajaan Tempatan: Teori dan Peranan di Malaysia*, Selangor: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1991.