

KEBAJIKAN SOSIAL MASYARAKAT MELAYU-ISLAM TERENGGANU BERDASARKAN NASKHAH *ITQAN AL-MULUK BI TA'DIL AL-SULUK*, 1881-1918

Siti Hajar Abu Bakar Ah
Zulkanain Abdul Rahman

Abstract

This article examines the social welfare system of a traditional community in Malaysia. The analysis focuses on the implementation of selected social welfare components practiced during the middle in 19th century and early 20th century by the Malay-Muslim community in Terengganu, with special reference to the Itqan Al-Muluk Bi Ta'dil Al-Suluk (hereinafter referred to as PT191). Itqan Al-Muluk Bi Ta'dil Al-Suluk was the Constitution of Terengganu enacted in 1911 in the reign of Sultan Zainal Abidin III (1881-1918). One of the important findings from the content analysis of the customary Malay Digest the existence of a formal social welfare structure and mechanism established in the Islamic Sharia legal system of the state even though the components were not up to the modern welfare system standards and practices. The findings prove that a social welfare institution was established by a traditional Malay-Muslim kingdom or state to guarantee communal well-being.

Pengenalan

Artikel ini membincangkan kewujudan sistem kebajikan sosial di dalam kehidupan masyarakat tradisional Melayu-Islam di Malaysia.

Perbincangan ini bertitik-tolak daripada andaian yang menyatakan bahawa kebanyakan masyarakat tradisional tidak mempunyai satu sistem atau institusi kebajikan sosial yang dibina oleh pemerintah bagi menguruskan masalah-masalah sosial yang wujud di dalam masyarakat berkenaan. Berdasarkan kepada andaian ini, penulis cuba membuktikan yang masyarakat tradisional telah mempunyai satu sistem kebajikan sosial yang dirancang dan dibina bagi menjaga kesejahteraan hidup anggota masyarakatnya. Usaha untuk membuktikan hal ini dimulakan menerusi satu kajian yang menggunakan teknik analisis kandungan (*content analysis*) yang dilakukan ke atas salah satu Kitab Lama masyarakat Melayu; iaitu Kitab *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk*. Kitab yang lebih dikenali sebagai Undang Tubuh Kerajaan Terengganu 1881-1918 merupakan satu naskah legaslatif berdasarkan kepada Undang-Undang Syariah Islam mengenai cara mengurus-tadbir negeri. Analisis kewujudan sebuah sistem kebajikan sosial yang terancang dalam masyarakat tradisional ini telah digazetkan dengan jelas di dalam beberapa seksyen dalam *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* serta di dalam beberapa makalah lama yang berkaitan dengan negeri Terengganu. Organisasi, birokrasi, struktur dan komponen-komponen utama sistem kebajikan sosial yang terdapat di dalam Kitab dan makalah-makalah lama yang menyokong implementasi *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* dipaparkan secara terperinci di dalam bahagian pelaksanaan sistem kebajikan sosial dalam masyarakat tradisional ini. Sebelum dapatan ini dipaparkan, latarbelakang *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* dinyatakan secara ringkas di dalam bahagian seterusnya.

Latarbelakang Itqan Al-Muluk Bi Ta'dil Al-Suluk

Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk merupakan satu perlembagaan mengenai undang-undang pentadbiran dan undang-undang sivil berasaskan hukum syarak Islam. PT 1911 digubal oleh Sultan Zainal Abidin III yang memerintah Terengganu pada tahun 1881-1918 bersama para ulama' dan umara'. *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* lebih sesuai dilihat sebagai sebuah perlembagaan moden yang mengintegrasikan hukum-hukum Islam dan undang-undang adat yang menjadi garis panduan pentadbiran dan pengurusan hal-ehwal negeri berbanding sebuah perundangan kebajikan. Walaupun *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* tidak secara spesifik disebut sebagai undang-undang kebajikan, terdapat beberapa seksyen atau fasal dalam Undang-undang Tubuh Negeri Terengganu ini yang boleh dilihat sebagai legislatif yang diwujudkan bagi menjaga kebajikan masyarakatnya walaupun tidak disebut secara jelas.

Perkara ini boleh dilihat dengan jelas menerusi bahagian mukadimahnyanya yang menyatakan *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk*

merupakan satu perlembagaan mengenai pemerintahan pentadbiran negeri yang berteraskan prinsip keadilan Islam iaitu menghalang dan menghapuskan kezaliman, pengagihan hak mengikut Islam, menjamin hak masyarakat, hak asasi individu, kebebasan rakyat untuk hidup merdeka, mencari harta, kebebasan menimba ilmu pengetahuan, serta kebebasan berpolitik dan bersuara.¹ Sepertimana yang disyorkan oleh hukum syarak dan amalan syura, Sultan tidak menguasai atau “membolot” kuasa secara mutlak. Sebaliknya, semua pemerintah negeri diberi status yang sama dan mereka diberi kebebasan penuh di dalam menyuarakan pandangan serta hak untuk memperjuangkan kepentingan rakyat. Hal ini disebut di dalam fasal ke-8 *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk*. Undang-undang ini menjadikan prinsip keadilan sosial (*social justice*) sebagai tapak amalan pentadbiran negeri. Ini dilihat sebagai satu amalan negeri berkebijakan yang melangkaui zaman tersebut.

Secara keseluruhannya, kebanyakan fasal yang terkandung dalam *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* terfokus kepada kebajikan Raja atau Sultan atau golongan bangsawan serta para pembesar negeri.² Ini boleh dilihat dengan jelas dalam peruntukan Fasal ke-18 mengenai belanja hidup bekas raja, Fasal ke-20 mengenai jumlah wang ditentukan bagi belanja raja, Fasal ke-21 mengenai belanja hidup bagi kerabat-kerabat raja serta Fasal ke-22 yang menyentuh mengenai kerabat-kerabat yang boleh dapat kurnia lain daripada belanja hidup. Hanya terdapat satu fasal dalam PT 1911 yang berkaitan dengan kebajikan rakyat iaitu perkara yang menyentuh mengenai hak pemerintah yang mentadbir berorientasikan perlembagaan rakyat.³ Namun begitu, sekiranya dilihat dari aspek asas penubuhan Undang-undang Tuboh ini, matlamat utamanya adalah untuk mewujudkan satu sistem pemerintahan yang adil agar rakyat menikmati kesejahteraan hidup yang baik. Perkara ini boleh dilihat dalam Fasal 37 hingga Fasal 45 yang menggariskan dengan jelas pentadbiran kerajaan negeri dalam menguruskan segala hal-ehwal kebajikan rakyat. Sarjana tempatan seperti Muhammad Salleh menyatakan di dalam masa pemerintahan Sultan Zainal Abidin III iaitu ketika era pelaksanaan PT 1911, negeri Terengganu telah bertambah-tambah maju dan makmur terutamanya dalam perubahan kebajikan masyarakat, pelajaran dan kehidupan rakyat jelata bertambah baik.⁴ Keutamaan baginda Sultan dalam memelihara kebajikan hidup rakyatnya digambarkan menerusi *Syair Tawarikh Zainal Abidin Yang Ketiga* berbunyi seperti berikut:

Tersangat Kasih Yang Maha Mulia
Kepada segala hamba dan sahaya
Hatinya murah lagi bahagia

Tiada memandang harta dunia
Istimewa kepada segala fakirnya
Memohon anugerah atau sebagainya
Kembali tiada hampa tangannya
Melainkan peroleh segala hartanya⁵

Selain itu, undang-undang lazimnya digubal seumum mungkin agar boleh diinterpretasikan seluas mungkin dalam pelbagai ruang sosial dan masa. Oleh itu, maksud tersurat dan tersirat perlu dinilai amalan aplikasinya ke dalam kehidupan harian masyarakat menerusi penggunaan pelbagai bahan atau makalah ilmu lain yang dapat menyokong bukti empirikal setiap fasal atau seksyen perundangan yang digubal. Berkaitan hal ini, kami telah menggunakan beberapa bahan sekunder yang ada mengenai sejarah negeri Terengganu. Sarjana tempatan seperti Muhammad Yusof Hashim, Buyong Adil, Abdul Kadir Munshi dan beberapa pengkaji lain banyak mengulas mengenai naskah perlembagaan ini dan juga kehidupan sosial masyarakat Melayu-Islam Terengganu pada era ini.⁶ Beberapa peristiwa berkaitan kebajikan hidup masyarakat Melayu-Islam Terengganu yang dipetik daripada bahan-bahan sekunder di atas dipaparkan dalam bahagian-bahagian seterusnya.

Makna dan Fungsi Institusi Kebajikan Sosial

“Kebajikan sosial” seringkali dirujuk sebagai satu institusi sosial, peraturan dan perundangan, polisi, program dan perkhidmatan manusia yang diwujudkan bagi memenuhi keperluan asasi masyarakat serta bagi bertindak-balas dengan masalah sosial yang mengancam kehidupan masyarakat.⁷ Institusi kebajikan sosial lazimnya mentadbir-urus pelbagai masalah defisit keperluan asasi dan masalah sosial yang melanda kehidupan masyarakat khususnya anggota masyarakat yang berkeperluan seperti orang miskin, orang tua terdampar, individu berkeperluan khas, orang kurang upaya dan mangsa jenayah bertindak-balas dengan defisit keperluan yang dialami atau masalah sosial yang melanda.

Sarjana seperti Titmuss dalam menerangkan hubungan di antara sistem dan institusi kebajikan dengan masyarakat mendefinisikan kebajikan sosial sebagai satu bidang kajian pengurusan masalah sosial.⁸ Sistem ini melibatkan serangkaian teknik dan strategi intervensi sosial bagi membantu anggota masyarakat menyelesaikan masalah sosial yang mengancam kesejahteraan hidup mereka. Kebajikan sosial mengeksplorasi kesesuaian pelbagai intervensi sosial dalam bertindakbalas dengan pelbagai masalah sosial yang wujud. Semua intervensi sosial ini dirancang menerusi kajian-kajian empirikal yang

dapat memberi gambaran sebenar kepada masalah yang dialami oleh masyarakat. Memandangkan institusi kebajikan sosial berperanan sebagai alat "kejuruteraan sosial" (*social engineering*) yang praktikal dalam membawa perubahan atau reformasi kepada kehidupan masyarakat, intervensi-intervensi sosial yang berasaskan bukti (*evidence-based study*) adalah sangat penting dalam memastikan intervensi yang dilaksanakan benar-benar dapat menyelesaikan masalah sosial yang wujud dengan berkesan.

Selain itu, kebajikan sosial juga sering dinyatakan sebagai satu keadaan, tahap, kualiti hidup atau *outcome* sosial yang dinikmati oleh rakyat apabila pemerintah/negara berjaya mentadbir negara dengan baik iaitu apabila mampu menyediakan keperluan-keperluan hidup yang diperlukan oleh rakyat, melindungi rakyat daripada segala bentuk ancaman bahaya atau masalah sosial serta membantu rakyat memajukan atau membangunkan diri dan keluarga mereka. *Outcome* sosial ini pula digambarkan oleh serangkaian indikator sosial, ekonomi dan politik yang bersifat positif dan kondusif. Antaranya adalah pertumbuhan memberangsang ekonomi negara, kewujudan pelbagai program sokongan atau bantuan sosial untuk membantu anggota masyarakat yang berkeperluan, kewujudan satu sistem jaringan-perlindungan sosial (*social safety nets*) agar rakyat tidak terlalu terbebani dengan masalah-masalah sosial seperti kemiskinan, ketidakupayaan bekerja akibat daripada kecacatan fizikal, mental atau pelbagai program kebajikan bagi membantu kumpulan masyarakat yang tidak mampu bersaing secara aktif dalam pasar buruh kerana halangan-halangan sosial tertentu (contohnya perlu menjaga anak-anak yang masih kecil, ketiadaan perkhidmatan penjagaan anak yang mampu dibiayai oleh pekerja wanita, kekurangan kemahiran kerja). Indikator sosialnya pula seperti ketiadaan atau penurunan di dalam pelbagai insiden masalah sosial seperti jenayah, kemiskinan, buta huruf, penyakit berjangkit tidak terkawal, gelandangan, penderaan kanak-kanak dan pelbagai masalah sosial yang berkaitan dengan keluarga.

Pendek kata, kebajikan sosial adalah mengenai kualiti hidup masyarakat. Pengkaji seperti Midgley berpendapat kesejahteraan hidup masyarakat bergantung kepada keadaan keperluan hidup masyarakat, kewujudan pelbagai masalah sosial serta kewujudan pelbagai peluang untuk memajukan diri, keluarga dan masyarakat.⁹ Bukan setakat keadaan-keadaan itu sahaja, keberkesanan sesebuah institusi dan sistem kebajikan sosial perlu dinilai menerusi usaha-usaha yang diambil oleh pemerintah/kerajaan dan anggota masyarakat dalam menjamin-pulihara keadaan hidup yang harmoni, selamat dan membangun secara seimbang dalam segenap aspek kehidupan. Secara spesifiknya, perkara ini perlu dinilai menerusi kewujudan tiga keadaan sosial berikut:

Pertama, kemampuan anggota masyarakat memenuhi keperluan hidup masing-masing dengan sempurna. Kedua, kemampuan anggota masyarakat mengawal dan bertindakbalas secara berkesan dengan segala bentuk masalah sosial yang mengancam keharmonian dan kesejahteraan hidup mereka. Ketiga, ketersediaan atau kewujudan pelbagai peluang sosial untuk anggota masyarakat memperkasa dan memajukan diri dan anggota komuniti masing-masing. Kebajikan hidup masyarakat dikatakan sejahtera atau berkualiti sekiranya ketiga-tiga keadaan sosial di atas berlaku atau wujud. Bagi konteks perbincangan dalam artikel ini, sistem kebajikan sosial dalam masyarakat Melayu-Islam tradisional Terengganu yang tercitra di dalam *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* dinilai menerusi kewujudan inisiatif-inisiatif sosial yang dinyatakan oleh konsep kebajikan sosial yang dinyatakan di dalam perenggan-perenggan terdahulu.

Pelaksanaan Kebajikan Sosial dalam Masyarakat Melayu-Islam Terengganu

Pada awal abad ke-18, Terengganu merupakan sebuah kerajaan pelabuhan di Asia Tenggara.¹⁰ Walaupun pengaruh British telah mula menapak di Tanah Melayu pada era ini, struktur sosio-politik masyarakat Melayu-Islam Terengganu yang tercitra dalam *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* masih boleh dikategorikan sebagai masyarakat feodal yang berpegang kuat kepada ketaatan terhadap sistem beraja dan ketuanan Melayu. Dalam struktur masyarakat sebegini, raja dan kaum bangsawan merupakan elit pemerintah negara yang kedudukannya berada jauh lebih tinggi atau mulia daripada rakyat yang merupakan lapisan dasar masyarakat.¹¹ Terdapat dua kelas masyarakat iaitu kelas yang memerintah dan mentadbir dan kelas yang diperintah dan ditadbir.¹² Masyarakat feodal ini dicirikan oleh kewujudan status sosial, stratifikasi sosial dan ketaksamaan sosial yang agak jelas dalam masyarakat iaitu di antara mereka yang mempunyai harta atau lebih barangan dengan mereka yang tidak mempunyai harta atau miskin. Penduduk Terengganu pada zaman ini merupakan sebuah masyarakat majmuk yang terdiri daripada pelbagai bangsa dan agama. Hugh Clifford, Robert Hunter, Abdullah Munsyi dan Newbold melaporkan terdapat sekumpulan komuniti Cina bersuku Hokien dan para pedagang dari pelbagai bangsa yang menetap di Terengganu.¹³

Namun, bagi konteks masyarakat Melayu-Islam Terengganu dalam era pelaksanaan *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk*, penerapan sistem pentadbiran negara yang berasaskan hukum Islam telah membawa perubahan dalam struktur sosial masyarakat feodal ini khususnya dalam aspek mobiliti sosial. Misalnya, majoriti daripada para pentadbir

negeri dalam Jemaah Mesyuarat Kerajaan dan jemaah menteri terdiri daripada rakyat biasa. Hanya satu peratus sahaja daripada mereka terdiri daripada kelas pemerintah dan bangsawan.¹⁴ Keanggotaan Majlis Mesyuarat Negeri (*State Council*) yang terdiri daripada 24 orang termasuk lapan orang jemaah menteri merupakan kombinasi antara golongan bangsawan, para ulamak dan rakyat biasa.¹⁵ Pendek kata, pentadbiran Sultan Zainal Abidin III membenarkan mobiliti sosial secara mendatar berlaku iaitu selain kelas kerabat dan ulamak, rakyat biasa juga diberi hak dan peluang untuk mentadbir negeri. Walaupun kedudukan rakyat dilihat sebagai pinggiran (*marginal*), mereka merupakan penyokong kuat kepada pentadbiran negeri oleh pihak istana atau bangsawan.¹⁶ Semasa pentadbiran Sultan Zainal Abidin III, pihak bangsawan berintegrasi dengan rakyat jelata mentadbir hal-ehwal kebajikan negeri.

Amalan pentadbiran sistem kebajikan yang terdapat dalam sesebuah negara banyak dipengaruhi oleh ideologi kebajikan yang dipegang oleh masyarakat negara berkenaan. Ideologi kebajikan merujuk kepada sekumpulan pandangan, idea, kepercayaan dan andaian mengenai cara bagaimana sesebuah kerajaan pemerintah seharusnya mengendalikan hal-ehwal kebajikan rakyatnya.¹⁷ Berdasarkan kepada teori tipologi ideologi kebajikan, ideologi kebajikan yang diamalkan oleh pentadbiran Islam era Sultan Zainal Abidin III ini boleh dikategorikan sebagai ideologi kebajikan konservatif. Ini kerana, terdapat dua ciri utama ideologi kebajikan konservatif yang tercitra dengan jelas di dalam *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* iaitu legislatif kebajikan yang menyokong pengekalannya dan pemuliharaan *status quo* masyarakat serta memelihara segala bentuk amalan tradisi lama dalam kehidupan masyarakat. Misalnya, dapat dilihat dengan jelas menerusi peruntukan Fasal 1 hingga Fasal 22 yang bermatlamat untuk mengekalkan hak-hak dan kepentingan kebajikan golongan bangsawan. Malah, Buyong Adil berpendapat bahawa tatanegara 1911 ini digubal oleh Sultan Zainal Abidin III dengan tujuan untuk memastikan susur-galurnya mentadbir negeri.¹⁸

Muhammad Yusoff Hashim juga menyatakan Undang-Undang Tuboh Terengganu 1911 merupakan undang-undang bertulis sekular yang pertama digubal bertujuan agar tidak menggugat hak pewarisan nasab keturunan Sultan Zainal Abidin bagi takhta kesultanan Terengganu.¹⁹ Sifat Sultan yang kudus menyebabkan baginda kerap dinamakan sebagai *maulana al-Sultan*. Bagi mengekalkan institusi perajaan dan kerajaan tradisional Terengganu, Sultan Zainal Abidin III telah menentukan hak dan taraf politik baginda. Fasal 1 naskhah *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* menyatakan "...memiliki sekalian kuasa

kerajaan Terengganu dan sekalian daerah jajahan takluknya dan ialah kepala di atas segala pangkat dan darjat di dalam kerajaan Terengganu".

Selain itu, Sultan Zainal Abidin III juga dengan jelas dan sistematiknya menyusun-atur sistem manfaat sosial untuk kaum keluarga bangsawannya bagi memastikan kesejahteraan hidup mereka sentiasa terjamin. Perkara ini boleh dilihat dengan jelas di dalam Fasal 20, 18 dan 21 *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* yang menyatakan bahawa "kebajikan raja dan kerabatnya adalah tanggungjawab kerajaan yang diperlembagakan". Bukan itu sahaja, Sultan Zainal Abidin III juga telah membahagi-bahagikan pentadbiran jajahan negeri dan konsensi perniagaan dan perdagangan negeri kepada kaum bangsawan yang lain bagi memastikan golongan raja dan bangsawan bukan sahaja terus menerajui politik negeri malah ekonomi negeri. Buyong Adil menjelaskan:

...setelah setahun Sultan Zainal Abidin III memerintah, negeri Trengganu telah dibahagikan kepada beberapa Bahagian atau Daerah, dan tiap-tiap bahagian itu dijaga dan diperintahkan oleh saudara-mara dan kerabat raja. Merekalah yang memungut dan mengambil wang cukai yang didapati dari Bahagian-Bahagian itu.²⁰

Anggota kelas pemerintah daripada golongan bangsawan menikmati penghunian tanah melalui sistem pajak dan konsesi tradisi haknya diperoleh menerusi *Cap Zuriat* yang dianugerahkan oleh raja. Walaupun semua bahagian itu dipunyai oleh Sultan, baginda sendiri tidak memperuntukkan konsensi pungutan hasil setiap daerah tersebut untuk dirinya. Ini dilakukan oleh Sultan bagi memastikan kebajikan hidup kaum kerabatnya terjamin. Selain itu, usaha untuk mengekalkan institusi hamba yang dilihat sebagai "...pleasing to the pride of Rajas and men of means" juga boleh dilihat sebagai salah satu ciri kebajikan konservatif.²¹ Kewujudan fenomena ini selari dengan citra masyarakat feodal pada era tersebut yang digambarkan oleh Shaharil Talib sebagai sebuah kerajaan bangsawan yang mana raja dan golongan bangsawan menggunakan kuasa politik mereka sebagai penjana kekayaan dan mobiliti sosial utama dalam hirerki masyarakat.²²

Sistem kebajikan ideologi konservatif lazimnya wujud dalam masyarakat yang mengamalkan aliran politik berasaskan agama, sistem pentadbiran yang kerajaannya mempunyai kuasa mutlak dan sistem pemerintahan beraja yang berotoriti penuh.²³ Perkara ini jelas terlihat di dalam pelaksanaan sistem pentadbiran Islam yang digariskan dengan jelas dalam Fasal 23 hingga Fasal 45 *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk*. Ideologi kebajikan konservatif percaya yang kerajaan atau pemerintah yang ideal ialah pemerintah yang menghormati tradisi dan agama.

Konservatif menghormati institusi-institusi tradisional khususnya institusi agama dan keluarga. Misalnya, mereka percaya institusi keluarga telah diamanahkan oleh Tuhan dan masyarakat untuk menjaga dan memenuhi keperluan setiap anggotanya. Keluarga merupakan pengeluar utama perkhidmatan kebajikan dalam masyarakat.

Institusi agama pula, khususnya masjid, gereja, tokong, kuil dan sebagainya merupakan organisasi sosial penting dalam menjaga kebajikan hidup komuniti setempat atau sekariah. Selain itu, Institusi ini turut berperanan sebagai tempat rujukan bagi segala usaha resolusi masalah sosial yang berlaku dalam masyarakat dan berperanan sebagai penjana, penyedia, pengeluar dan penyampai perkhidmatan kebajikan utama komuniti setempat. Selain institusi keluarga dan agama, kebanyakan masyarakat yang mengamalkan ideologi kebajikan konservatif juga bergantung sepenuhnya kepada sektor sukarela dan sektor jaya-diri dalam penyediaan perkhidmatan kebajikan untuk anggota masyarakat yang berkeperluan.

Dalam masyarakat feodal Kesultanan Melayu-Islam ini juga, tanggungjawab memenuhi keperluan anggota masyarakat yang berkeperluan (contohnya sakit, miskin, mengalami kecelakaan atau malapetaka) diletakkan di atas bahu pemerintah atau dengan lebih spesifik lagi di atas bahu sultan yang memerintah negeri. Peranan pemerintah sebagai ketua negara yang menjaga kebajikan rakyat jelas dinyatakan di dalam *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk*. Perkara ini jelas terlihat di dalam Fasal Pertamanya mengenai peranan raja. Budaya masyarakat Alam Melayu yang melihat sultan atau raja sebagai "bayang Tuhan di bumi" atau "umpama ganti Allah di dalam dunia" (*zulli' llahu fi al-alam*) dinyatakan dengan jelas dalam naskhah perlembagaan ini.²⁴ Memandangkan agama mempunyai pengaruh yang dominan dalam kepimpinan institusi kebajikan sosial negara atau negeri, pemerintah mempunyai tri-peranan iaitu sebagai wakil pemerintah yang dimandatkan oleh Allah untuk mentadbir dunia, ketua negara atau negeri dan juga sebagai ketua agama yang berperanan menjaga kebajikan rakyatnya. Atas asas ini, birokrasi teratas kebajikan sosial negara atau negeri adalah diterajui oleh pejabat sultan, dengan sultan mengetuai institusi kebajikan sosial (sila rujuk Rajah A).

Sultan sendiri menghakimi kes-kes di Mahkamah Balai berasaskan hukum Syara'. Sebagai penguatkuasa hukum, Sultan Zainal Abidin III menguatkuasakan undang-undang Islam dalam pentadbirannya menerusi *Isytihar Raja* dan juga menerusi serangkaian undang-undang bertulis seperti Undang-Undang Jabatan bagi Segala Pangkat Pegawai Mahkamah Terengganu atau Undang-Undang Mahkamah Negeri.²⁵ Dewan Ulama' menjadi institusi utama dalam pentadbiran negeri. Dewan Ulama' yang pada waktu itu diketuai oleh Tok Ku Tuan Besar

merupakan badan tertinggi kerajaan yang dirujuk dalam pemerintahan negeri. Jawatan Mufti Negeri sebagai Ketua Eksekutif Pentadbiran Islam telah diwujudkan buat pertama kali bagi mentadbir-urus hal-hwal agama negeri. Di peringkat daerah pula, kadi dilantik bagi mentadbir-urus undang-undang Islam ke setiap pelusuk daerah negeri Terengganu. Keutamaan terhadap agama menyebabkan pegawai-pegawai agama terlibat secara giat bukan sahaja di dalam institusi pentadbiran agama malah institusi sosial yang lain. Masjid menjadi penanda pentadbiran sosial tidak-formal atau kurang berorganisasi dengan tenaga manusianya seperti imam, bilal, khatib, amil dan noja menjadi penyampai utama perkhidmatan sosial atau agama ini dalam menjaga kebajikan masyarakat sekariah. Secara ringkasnya, organisasi birokrasi pentadbiran agensi atau jabatan-jabatan yang menawarkan perkhidmatan kebajikan yang wujud di negeri Terengganu pada era ini boleh diringkaskan menerusi Rajah A.

Rajah A: Struktur Organisasi dan Birokrasi Pentadbiran Kebajikan Negeri Terengganu Semasa Era Sultan Zainal Abidin III



Sejarah Islam memperlihatkan bahawa pemerintah yang baik ialah pemerintah yang mampu menjaga kebajikan rakyat mengikut prinsip yang disyorkan oleh agama yang dipercayai.²⁶ Atas landasan ini, hukum syarak yang mendasari tatanegara 1911 ini telah memperuntukkan satu seksyen khusus mengenai akhlak dan ciri-ciri sahsiah pemimpin yang layak memegang amanah pentadbiran negara khususnya dalam melaksanakan nilai-nilai agama dan hukum-hakam yang berasaskan ajaran Islam. Fasal ke-3 *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* menyatakan keturunan bangsawan yang menunjukkan defisit fizikal dan mental berikut tidak boleh menjadi pemimpin rakyat sementara Fasal ke-14

pula menyentuh kepada pemecatan dan hukuman terhadap sultan dan kerabatnya yang melakukan pecah amanah:

... maka tiada lulus dan tiada sah sekali-kali diterima diperajakan yang lain daripada keturunan Yang Maha Mulia Sultan Zainal Abidin itumelainkan jika ada kecacatan yang besar yang menyalahi sifat-sifat raja seperti gila, buta, bisu ataupun mempunyai sifat kekejian yang tiada dibenarkan oleh syarak menjadi raja²⁷

... maka tiada sah sekali-kali raja membuat perjanjian atau ikhtiar melepas atau menyerahkan negeri dan kerajaannya atau suatu bahagian daripada kuasa kerajaanjikalau raja cuba lalui larangan dan tegahan ini nescaya disifatkanlah akan dia memecahkan amanah.....maka tatkala itu tiadalah diwajibkan di atas Ahli-ahli Kerajaan dan segala rakyat bersetia lagi dengan dia haruslah diturunkan dia daripada takhta kerajaannya²⁸

Sultan Zainal Abidin III juga menjadikan hukum syarak sebagai disiplin utama para pentadbir negeri dan amalan syura sebagai pendekatan utama dalam membuat sebarang keputusan berkaitan pentadbiran negeri khususnya dalam hal-ehwal yang berkaitan dengan kebajikan sosial. Berkaitan tata perlakuan para pentadbir negeri, bagi memastikan hanya pentadbir yang amanah mengurus hal-ehwal negeri, Fasal ke-7 *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* menyatakan "...raja boleh melepas dan mengeluarkan menteri-menteri dan pegawai-pegawainya daripada jawatannyajikalau mereka itu ada berbuat salah melanggar undang-undang kerajaan atau berbuat pekerjaan yang berdosa pada hukum syariah...."

Sepertimana yang telah disebut di beberapa perenggan di atas, Sultan mengetuai pentadbiran pengurusan kebajikan negeri. Dari segi sumber manusia atau tenaga "profesional" yang mentadbir urus jentera Pentadbiran Negeri pula, kebanyakannya dilantik dalam kalangan para ulamak. Mereka mengetuai jemaah menteri, mesyuarat kerajaan, *Syeikh al-ulama*, mufti, kadi dan imam.²⁹ Mereka ini memimpin pentadbiran perkhidmatan-perkhidmatan sosial seperti Pejabat Setiausaha Kerajaan, Jabatan Perbendaharaan, Jabatan Pesuruhjaya Keadilan, Jabatan Agama dan Pelajaran, Jabatan Kerja Raya/ Ukur Tanah Kampung dan Bandaran, serta Jabatan Tanaman dan Hutan yang diwujudkan oleh Sultan untuk rakyat. Pejabat-pejabat ini seakan-akan mempunyai persamaan dengan kementerian-kementerian perkhidmatan sosial awam yang terdapat di dalam pentadbiran Negara Malaysia moden pada hari ini.

Masalah Sosial yang Ditadbir Urus oleh Institusi Kebajikan

Institusi, organisasi atau pertubuhan kebajikan sosial bertindak-balas dengan pelbagai jenis masalah sosial. Masalah sosial yang

ditangani oleh institusi kebajikan sosial adalah pelbagai merangkumi masalah kemiskinan, malapetaka alam, peperangan, keganasan fizikal, rompakan, jenayah serta isu-isu sosial seperti pelacuran dan masalah berkaitan tingkahlaku seksual, zina, penderaan keluarga dan sebagainya. Dari sudut perspektif bidang Kebajikan Sosial juga, merangkumi defisit-defisit keperluan yang dialami oleh anggota tertentu atau kumpulan sosial tertentu dalam masyarakat. Contohnya, keperluan hidup golongan berusia, golongan kurang atau kelainan upaya, ibu tunggal, keluarga bermasalah, kanak-kanak, anak yatim, penagih dadah dan kumpulan-kumpulan minoriti yang lain. Selain itu, masalah sosial juga wujud di dalam institusi sosial lain seperti masalah penyakit berjangkit dalam institusi kesihatan, masalah-masalah sosial berkaitan defisit ilmu pengetahuan dalam institusi pendidikan ataupun isu-isu berkaitan diskriminasi tenaga buruh yang sering berlaku di dalam organisasi kerja.

Penelitian terhadap isi kandungan *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* mendapati tidak dinyatakan secara spesifik sebarang jenis masalah sosial dalam kalangan masyarakat tersebut. Naskhah perlembagaan ini hanya menyebut mengenai beberapa masalah pentadbiran dan adab-laku pemerintah dalam hal pentadbiran negeri. Namun, penelitian terhadap beberapa sumber ilmiah lain menyebut mengenai salah laku "Budak Raja" yang suka memeras-ugut orang awam untuk mendapatkan wang, mengambil atau mencuri barang-barang di kedai atau harta benda awam sesuka hati mereka, serta menuduh dan menyiksa orang awam yang menentang mereka secara sesuka hati.³⁰ Perilaku mereka ini mencemarkan pemerintahan Sultan Zainal Abidin III yang adil. Selain itu, wujud juga masalah berjudi dan jenayah bunuh yang diceritakan menerusi insiden *Tuk Kaya Mengamuk* akibat kalah berjudi.³¹ Selain itu, terdapat juga masalah kesesakan penempatan dalam bandar sehingga menyebabkan berlakunya satu peristiwa kebakaran besar yang dipanggil sebagai "Api Pecah Gedung" pada 1882 yang membinasakan sebanyak 1,600 buah rumah termasuk beberapa buah gedung, tempat menyimpan ubat bedil dan juga Istana Hijau. Struktur pembinaan kawasan kediaman yang sesak dan berdekatan tanpa perancangan yang terperinci menyebabkan kebakaran ini sukar dikawal³².

Bagi menyokong kewujudan pelbagai masalah sosial yang wujud di Terengganu pada masa itu, satu lagi literatur klasik iaitu *Kesah Pelayaran Abdullah* juga ada menyatakan mengenai masalah kekotoran bandar, masalah saluran serta ketiadaan susun atur bandar. Menurut Abdullah Munshi:

...sepanjang jalan dan lorong penuh sampah dan kotor dan bicak dan semak-semak, penuh dengan ular, hampir harimau pun boleh

tinggal....lorongan itu tiada sampai sedepa, bengkap-bengkok, ada tempat titian, ada tempat bicak dan kotor.....kampung-kampung dan rumah-rumah mereka itu sekalian congkah-mangkah dengan tiada beratur dan tiada sama, masing-masing punya suka, dan pagarnya pun bengkok-bengkok.....³³

Selain itu, Abdullah Munsyi melaporkan terdapat pelbagai jenis penyakit berjangkit seperti cacar, selsema, puru, malaria, bengkok-bengkok, kudis dan taun di samping beberapa bencana sosial lain seperti kebakaran, bah dan taufan berlaku di negeri tersebut sehingga menyebabkan kematian, demografi penduduk Terengganu berkurangan. Masalah-masalah yang berlaku secara langsung menyebabkan para pedagang dan pelawat bimbang untuk datang ke Terengganu. Menurut Abdullah Munsyi, "... itulah sebabnya negeri Terengganu itu tiada ramai dan segala orang dagang pun takut masuk dan segala saudagar pun tiada".³⁴

Perlembagaan PT 1911 ini digubal dengan mengambilkira beberapa sumber perundangan terdahulu khususnya Batu Bersurat Terengganu. Terdapat beberapa fakta di dalam Batu Bersurat ini berkaitan masalah sosial yang wujud dalam kalangan masyarakat Terengganu pada era tersebut. Kebanyakan masalah sosial yang wujud dalam masyarakat Melayu-Islam Terengganu tradisional yang cuba ditangani lebih terjurus kepada masalah tingkahlaku. Terdapat satu insiden yang memperlihatkan ketegasan Sultan Zainal Abidin III dalam hal ini. Baginda telah mengarahkan sepupu baginda, Tengku Long (Engku Long Molek) yang dikatakan berkendak dengan Tengku Chik Bukit dibunuh.³⁵

Selain zina, masalah sosial yang wujud dalam kalangan masyarakat awal Terengganu ini ialah masalah hutang. Terdapat peruntukan bahagian yang jelas mengenai legislatif berkaitan amalan dagang, hutang-piutang atau masalah muamalat dalam Peraturan Keempat Batu Bersurat Terengganu. Salah satu campurtangan Sultan Zainal Abidin III dalam hal ini ialah pengenalan sistem sukatan dan timbangan di negeri Terengganu bagi mengelakkan masalah penipuan dalam berniaga.³⁶

Perkhidmatan perbankan muamalat dan sistem perdagangan yang berasaskan Islam ini berkembang disebabkan oleh kedudukan Terengganu pada masa itu sebagai sebuah pelabuhan bebas serta struktur ekonomi utama negeri itu pada era tersebut yang cenderung memberikan fokus kepada sistem ekonomi tradisional seperti nelayan dan petani serta ekonomi industri (contohnya dalam industri melebur wang, pertukangan logam, tenunan) yang terkandung pelbagai jenis pekerja mahir. Skeat memuji kepandaian teknologi industri masyarakat Terengganu menerusi komen beliau:

...the most ingenious and among the most industrious Malays in the peninsula.....Kuala Terengganu appeared to be hive of industry, and we were truly astonished as the range of the activities, and in parts at the high quality of the work³⁷

Antara perkhidmatan sosial yang wujud dalam zaman ini bagi bertindak-balas dengan masalah sosial yang mengancam kesejahteraan hidup masyarakat ialah penjara yang terletak di tengah-tengah bandar Kuala Terengganu. Memandangkan Islam menjadi agama negeri, pelbagai bentuk intervensi sosial yang berasaskan Islam seperti intervensi sosial berasaskan syariah, perundangan (jenayah dan awam), muamalat, pewarisan dan hak milik mendasari perkhidmatan sosial yang diwujudkan untuk bertindak-balas dengan masalah-masalah sosial yang wujud.

Nilai-nilai Moral Berkaitan Kebajikan Sosial

Institusi agama melihat aktiviti kebajikan sosial sebagai tanggungjawab moral. Contohnya, Kitab Hebrew dalam masyarakat Yahudi menyatakan individu bukan sahaja bertanggungjawab terhadap dirinya sendiri. Malah, individu juga bertanggungjawab terhadap kebajikan kumpulan sosial dan komuniti yang dianggotainya.³⁸ Berkaitan hal ini, satu perenggan Leviticus dalam kitab Hebrew menyatakan:

*And when ye reap the harvest of your land, thou shalt not wholly reap the corner of the field.
Neither shalt thou gather the gleanings of thy harvest, and thou shalt not glean thy vineyard
Neither shalt thou gather the fallen fruit of thy vineyard.
Thou shalt leave them for the poor and for the stranger³⁹*

Perenggan Leviticus ini merupakan perintah agama atau Rukun Sepuluh dalam ajaran Nabi Musa. Ini kemudiannya menjadi asas kepada sistem pencukaian ke atas hasil pertanian negara. Pengeluar hasil pertanian yang mempunyai lebih diperintah membayar cukai kepada golongan miskin, orang asing atau merantau, anak yatim dan balu. Bayaran cukai ini bertujuan untuk mengagihkan semula sumber *material* dan juga untuk memperbetulkan atau memperbaiki ketaksamaan ekonomi yang wujud dalam masyarakat. Ajaran ini menggalakkan penganutnya melakukan banyak kerja amal dan derma amal bagi membantu anggota masyarakat yang berkeperluan. Penganut agama ini juga percaya amalan menderma makanan kepada anggota masyarakat yang kelaparan, membina rumah untuk orang miskin dan memberi pakaian kepada anggota masyarakat yang tidak mempunyai

sebarang pakaian adalah lebih mulia dan diberi ganjaran tinggi oleh Tuhan berbanding berpuasa.⁴⁰

Begitu juga dengan agama Islam. Dalam ajaran Islam, mengeluarkan zakat adalah wajib. Zakat dari segi syarak bermaksud sebahagian harta tertentu yang wajib diberikan kepada individu-individu tertentu dengan syarat-syarat yang tertentu (JAKIM, 2001). Islam mewajibkan penganutnya yang berkelebihan membantu saudara yang berkeperluan.⁴¹ Islam melihat sifat tamak, kedekut, mementingkan diri sendiri dan menyimpan hak orang lain sebagai sifat-sifat yang membinasakan individu dan amat dimurkai oleh Tuhan. Zakat berperanan sebagai medium pencuci diri. Penganut yang patuh kerap bersedekah dan berzakat bagi mencari keredaan Allah.

Dalam ilmu kebajikan sosial moden, zakat merupakan satu mekanisma keselamatan atau perlindungan sosial. Ini dapat dilihat melalui fungsinya sebagai instrumen pengagihan semula pendapatan, instrumen jaminan sosial dan instrumen kesejahteraan ekonomi.⁴² Zakat mengagihkan semula sumber atau kekayaan dari golongan berkemampuan kepada golongan asnaf (yang memerlukan) serta membantu memenuhi keperluan ekonomi (kebendaan) dan sosial (kerohanian) golongan fakir, miskin, mualaf, musafir dan juga "al-gharimin". Selain berperanan sebagai mekanisma agihan semula, kebanyakan agama juga melihat amalan bersedekah dan membayar cukai atau mengeluarkan zakat merupakan asas solidariti masyarakat. Semua agama juga menyatakan asas solidariti ialah obligasi bersama (*mutual obligation*). Ini digambarkan secara langsung menerusi hubungan timbal-balik menerima dan memberi zakat. Aktiviti derma amal ini dilihat sebagai satu aktiviti yang bersifat altruisme yang murni. Bantuan dan sokongan yang ditawarkan oleh organisasi agama dilihat sebagai bantuan bersama atau *mutual aids*. Bantuan ini menjadi satu aktiviti derma amal sukarela yang bersifat lebih peribadi dan seringkali dilakukan secara persendirian. Bertitik-tolak dari itu, pelbagai organisasi tidak formal kebajikan dan kumpulan-kumpulan bantuan diri (*self-help groups/organizations*) yang berasaskan konsep *fraternity* atau persaudaraan seagama wujud dalam membantu anggota masyarakat memenuhi keperluan mereka. Kebanyakan agama menggalakkan penganutnya melakukan kerja-kerja kebajikan yang berasaskan kolektif bagi bertindak-balas dengan segala keperluan sosial yang wujud. Organisasi-organisasi agama seperti kuil, panchayat⁴³, pertubuhan khairat kematian, pertubuhan agama, masjid, dharamshalas⁴⁴ menjadi tempat rujukan dan tempat berlindung dalam kalangan anggota masyarakat yang berkeperluan.

Semasa pemerintahan Sultan Zainal Abidin III, baginda telah membuat beberapa aturan cukai di Terengganu. Antaranya ialah *Banci*

iaitu cukai kepala sebanyak \$1 (satu ringgit) yang dikenakan kepada tiap-tiap orang lelaki yang telah berkhitan, *Serah* iaitu mengenai pertukaran hasil negeri/daerah dengan wang tunai, *Kerah* iaitu kerja paksa dan *Labuh Batu* iaitu pembayaran yang dikenakan ke atas tiap-tiap wangkang atau tongkang Cina yang berlabuh di Kuala Terengganu.⁴⁵ Selain aturan cukai tersebut, hasil pendapatan kerajaan Terengganu pada masa pentadbiran Sultan Zainal Abidin III juga merangkumi pelbagai jenis cukai tangkapan laut (khususnya cukai ikan), cukai import candu yang merupakan sumber utama negeri serta cukai barang import yang lain.

Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk merupakan bukti sahih mengenai pelaksanaan pentadbiran undang-undang Islam di Terengganu pada abad ke-17 dan ke-18. Catatan dalam naskhah perlembagaan ini dengan jelasnya menyebut Islam sebagai agama rasmi negeri. Kesemua 53 fasal yang terkandung di dalam *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* adalah mengenai pentadbiran negara berasaskan syariat Islam. Fasal-fasal tersebut juga dengan jelasnya membuktikan komitmen pemerintah negeri Terengganu sebagai sebuah kerajaan Islam untuk menjadikan institusi atau sistem kebajikan sosial sebagai asas pembinaan dan penyuburan moral dan agama masyarakat Melayu-Islam Terengganu pada era tersebut. Komitmen ini konsisten dengan sistem pentadbiran kerajaan Islam pada zaman Rasullullah SAW. Negara-kebajikan terawal bermula dalam kerajaan Islam pentadbiran Rasulullah S.A.W. □ Rasulullah telah menjadikan rukun Islam, Al-Quran dan Hadis sebagai asas atau tapak pembinaan sebuah negara-bangsa Arab Islam yang maju. Rasulullah S.A.W juga telah berusaha untuk memastikan ajaran Islam menjadi asas kepada pembinaan sebuah negara Islam yang berdaulat. Amalan pentadbiran negara oleh Rasulullah ini kemudiannya menjadi ikutan kebanyakan negara moden khususnya negara-negara Islam. Pemerintah Terengganu pada zaman tersebut iaitu Sultan Zainal Abidin III dengan jelasnya cuba sebaik-mungkin mencontohi pentadbiran Islam ini di dalam usahanya menjadikan Terengganu sebagai sebuah negeri Islam berperlembagaan. Baginda telah mentadbir segala urusan pentadbiran negara dan masyarakat mengikut hukum-hukum Islam yang berlandaskan Al-Quran dan Hadis.

Bagi membina sebuah tapak pentadbiran negeri yang bermoral dan beretika, perkara pertama paling asas yang boleh dilakukan oleh institusi kebajikan adalah membina tingkahlaku atau budi pekerti anggota masyarakat. Semasa zaman pentadbiran Negara-Kebajikan Islam oleh empat Khulafa al-Rasyidin pada kurun ke-8 Masihi, prinsip *Maqasid-Al-syariah* telah menjadi teras kemakmuran negara. Prinsip tersebut menjadi asas kepada undang-undang pengurusan negara kerana menyentuh secara langsung semua aspek kebajikan

hidup masyarakat daripada menjaga tata susila, mengurus hidup, kepada kaedah berfikir dan bertindak. Selain itu, prinsip tersebut juga mendesak agar pemerintah memelihara lima perkara pokok bagi memastikan kesejahteraan hidup masyarakat terjamin. Lima perkara pokok ialah agama, diri, akal, keturunan dan harta. Berasaskan kepada lima perkara tersebut, terdapat lima kepentingan yang perlu dijaga oleh pemerintah bagi memastikan kemakmuran negara dan masyarakat terjaga. Kepentingan pertama adalah menjaga agama, akhlak dan moral masyarakat. Kedua, menjaga nyawa iaitu mengelakkan pertumpahan darah, mengekalkan ketenteraman dan keamanan negara. Ketiga, menjaga akal iaitu memelihara dan memupuk anggota masyarakat dengan ilmu pengetahuan dan nilai-nilai murni serta mencegah masyarakat daripada pengaruh negatif yang boleh merosakkan akal manusia seperti arak, dadah dan sebagainya. Keempat, menjaga maruah dan keturunan iaitu menjaga sistem sosial negara khususnya negara agar terus dapat menjamin melahirkan umat manusia yang mulia dan melindungi anggota masyarakat daripada malapetaka sosial yang boleh meruntuhkan kemurniaan sistem sosial. Kepentingan yang terakhir adalah menjaga harta/sumber-sumber negara secara adil iaitu mengelakkan penindasan, tidak rasuah, tidak bersikap monopoli ekonomi, tidak mengamalkan diskriminasi di dalam pengagihan sumber negara atau mengagihkan sumber-sumber negara secara adil.

Prinsip *Maqasid-Al-syariah* Islam atau dalam ilmu sekularnya dipanggil sebagai prinsip pentadbiran dan pengurusan negara, secara jelasnya telah menyatakan asas-asas yang perlu ada di dalam menjamin kebajikan hidup masyarakat. Antara perkara asas yang dilakukan sebagai usaha untuk menerap masuk prinsip ini ke dalam kehidupan masyarakat adalah melakukan pelbagai inisiatif membentuk anggota masyarakat yang kukuh dengan nilai *altruisme* iaitu sikap tidak mementingkan diri sendiri, mengutamakan aktiviti kifayah masyarakat, mengutamakan kepentingan orang lain walaupun dalam masa yang sama menjaga kepentingan sendiri, mengutamakan kepentingan bersama, serta mempunyai sikap ehsan (*compassion*) apabila membantu anggota masyarakat tanpa mengharapkan sebarang ganjaran. Para sarjana Islam dan bukan Islam percaya yang sikap *altruisme* ini merupakan motivasi utama atau faktor utama kepada perkembangan kerja-kerja amal (*charity*) atau kebajikan sukarela (*voluntary forms of welfare*) iaitu asas kepada pembentukan sebuah masyarakat yang prihatin dan penyayang kepada keperluan anggota komuniti masing-masing.

Kewujudan sikap atau nilai *altruisme* dalam diri setiap anggota masyarakat membolehkan mereka mengawal tingkah laku masing-masing agar tidak bercanggah daripada nilai dan norma sosial

masyarakat, serta sentiasa mempunyai tingkah laku yang boleh membawa keuntungan kepada semua anggota komuniti. Kewujudan nilai ini dalam diri anggota masyarakat juga dapat mengurangkan beban pemerintah atau kerajaan dalam menyediakan pelbagai bantuan sosial dan ekonomi kepada rakyat. Ini kerana masyarakat mempunyai satu sistem jaringan bantuan sosial dan ekonomi semulajadi apabila sesuatu malapetaka sosial menimpa mereka. Sikap semulajadi ini kemudiannya mendorong atau memotivasi anggota masyarakat untuk menjaga kebajikan orang lain di sekitarnya. Ini kemudiannya mendorong kepada asas penubuhan institusi kebajikan sosial. Masyarakat yang mempunyai nilai altruisme⁴⁷ yang baik memampukan kesejahteraan sosial memenuhi matlamat memperbaiki dan memajukan diri sendiri (*self-improvement*) dan dalam masa yang sama mampu mempromosikan kebaikan komuniti secara bersama (*common good*).⁴⁸

Selain nilai altruisme, institusi kebajikan sosial juga berfungsi sebagai mekanisma pengukuhan sikap tanggungjawab sosial dalam diri setiap anggota masyarakat. Malah, objektif utama kesejahteraan sosial haruslah untuk mempromosi, menanam atau meningkatkan sikap ini dalam kalangan anggota masyarakat. Institusi kebajikan sosial negara harus mampu menjadi satu lembaga sosial di mana prinsip dan sikap tanggungjawab sosial (*social obligation*) dibina dalam diri setiap anggota masyarakat. Sikap tanggungjawab sosial ini pula harus dibina berdasarkan komitmen emosi yang kuat antara setiap individu, tanggungjawab agama dan hubungan timbal-balas (*reciprocal relationships*) antara setiap anggota masyarakat. Konsep "persaudaraan sesama manusia" (*fraternity*) yang kemudiannya diperluaskan aplikasinya dalam kebajikan sosial kepada bantuan-bantuan kemanusiaan atas landasan saudara seagama (*brotherhood and sisterhood*) atau bantuan sekariah kerana menduduki lokaliti geografi yang sama.⁴⁹ Setiap anggota masyarakat seharusnya mempunyai perasaan bertanggungjawab (*sense of duty*) sebagai ahli komuniti.

Satu lagi prinsip sosial yang perlu ada dalam komponen moral masyarakat adalah prinsip hidup bermasyarakat (*communitarianism*). Sarjana seperti Amitai Etzioni menjelaskan secara terperinci mengenai kepentingan prinsip ini. Menurutnya, semangat komuniti penting kerana semangat ini bertindak sebagai salah satu ikatan sosial (*social bonds*) yang mengikat lekatan anggota komuniti agar dapat dijadikan sebagai satu pasukan di dalam menjaga kebajikan hidup bersama.⁵⁰

Selain itu, semangat komuniti ini juga berperanan sebagai suara moral komuniti (*moral voices of the community*) serta menjaga tingkah laku dan adab setiap anggota komuniti agar mematuhi norma, peraturan dan nilai sosial yang telah ditetapkan. Di samping itu, nilai atau semangat hidup berk komuniti ini juga penting dalam membentuk

sebuah komuniti yang responsif (*responsive community*) iaitu sentiasa prihatin dengan apa yang berlaku dalam komuniti dan sentiasa berusaha untuk menggunakan pelbagai intervensi bagi bertindakbalas dengan perkara-perkara tersebut bagi memastikan kehidupan komuniti sejahtera. Prinsip hidup bermasyarakat amat penting sebagai teras pembinaan masyarakat dalam kehidupan masyarakat Melayu-Islam Terengganu tradisional.

Kesimpulan

Sistem kebajikan masyarakat Melayu-Islam Terengganu yang tertera di dalam naskhah *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* walaupun lebih terfokus kepada kebajikan golongan bangsawan dan golongan pemerintah, secara umumnya boleh dilihat merangkumi sistem pentadbiran negeri yang bermatlamat untuk menjaga kemakmuran dan kesejahteraan hidup rakyat secara keseluruhan. Kitab undang-undang ini dengan jelasnya menggariskan cara-cara pemerintahan dan pengurusan masalah sosial yang berlaku dalam negeri.

Selain itu, kandungan *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* dengan jelasnya memperlihatkan integrasi antara sistem kebajikan formal dan tidak-formal yang berlandaskan hukum syarak Islam, hukum adat dan prinsip keadilan sosial di dalam sistem kebajikan masyarakat Melayu-Islam Terengganu pada era pelaksanaan *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk*. Kewujudan sistem birokrasi kebajikan sosial yang bersifat formal dan tidak-formal ini secara tidak langsung memperlihatkan masyarakat Melayu-Islam Terengganu tradisional ini telah mempunyai satu sistem kebajikan sosial yang agak terancang.

Akhirnya, dapatan-dapatan daripada analisa kandungan yang dibuat ke atas *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* dan beberapa literatur klasik yang menyokong kandungan *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* jelas menunjukkan masyarakat Melayu atau kerajaan Melayu lama telah mempunyai satu sistem peraturan atau legislatif sosial yang jelas mengenai kebajikan sosial rakyatnya. Sistem kebajikan sosial ini digunakan oleh pemerintah dalam kerajaan Melayu lama bagi menjaga, melindungi dan memastikan rakyat menikmati kehidupan yang sejahtera.

Nota

- ¹ Mohd Nazri Chik, 'Perlembagaan *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk* 1911 Ditinjau dari Aspek Latar Belakang dan Pengaruhnya Kepada Pelaksanaan Undang-Undang Islam di Terengganu', Disertasi M.A., Jabatan Fiqh dan Usul, Bahagian Pengajian Syariah, Akademi Pengajian Islam, Universiti Malaya, 2006, hlm. 57. Lihat juga Buyong Adil, *Sejarah Terengganu*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1982, hlm. 138-143.

- 2 Halimah Hassan, 'Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk (Undang-Undang bagi Diri Kerajaan Terengganu: Kedudukan Raja dan Pembesar', dalam Rogayah A. Hamid dan Mariyam Salim (eds). *Kesultanan Melayu Terengganu*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2006, hlm.148-187.
- 3 Shaharil Talib, *After Its Own Image: The Trengganu Experience 1881-1941*, New York: Oxford University Press, 1984, hlm.15-16.
- 4 Muhammad Salleh Awang, *Terengganu Dari Bentuk Sejarah Hingga Tahun 1918*, Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors, 1978, hlm. 190.
- 5 Muhammad Salleh Awang, *Terengganu Dari Bentuk Sejarah Hingga Tahun 1918m (1337)*, hlm. 191.
- 6 Muhammad Yusoff Hashim, *Terengganu Darul Iman, Tradisi Persejarahan Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1991: Rujuk juga Buyong Adil, *Sejarah Terengganu: Abdullah Abdul Kadir Munshi, Kesah pelayaran Abdullah*, Singapura: Malaysians Printers Ltd, 1965.
- 7 Siti Hajar Abu Bakar Ah, *Kebajikan Sosial: Teori dan Praktis*, Kuala Lumpur: Penerbit Universiti Malaya, 2011: Rujuk juga Siti Hajar Abu Bakar Ah, *Kebajikan Sosial: Aplikasi Dalam Perkhidmatan Manusia*, Kuala Lumpur: Penerbit Universiti Malaya, 2006.
- 8 Titmuss, R., *Commitment to Welfare*, London: George Allen & Unwin, 1968.
- 9 Midgley, J., *Social Development. The Developmental Perspective in Social Welfare*, London: Sage Publication, 1995.
- 10 Shaharil Talib, *After Its Own Image: The Trengganu Experience 1881-1941*: Rujuk juga Muhammad Salleh Awang, *Terengganu dari Bentuk Sejarah Hingga Tahun 1918m (1337)*.
- 11 Halimah Hassan. 'Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk (Undang-Undang bagi Diri Kerajaan Terengganu: Kedudukan Raja dan Pembesar', hlm. 148-187; Rujuk juga Sidek Fadzil, 'Pemikiran Politik Melayu: Menilai Itqan al-Muluk (Perlembagaan Negeri Terengganu 1911) Sebagai Karya Siyasah Shar'iyah', dalam Kertas Kerja yang dibentangkan di Seminar Seni dan Sastra, Sri Lagenda Resort Langkawi, Kedah, pada 25-27 April 1997.
- 12 Muhammad Yusoff Hashim, *Terengganu Darul Iman: Tradisi Persejarahan Malaysia*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1991, hlm. 100-101: Rujuk juga Shaharil Talib, *After Its Own Image: The Trengganu Experience 1881-1941*, hlm. 10.
- 13 Muhammad Yusoff Hashim, *Terengganu Darul Iman: Tradisi Persejarahan Malaysia*, hlm. 85-86.
- 14 Muhammad Yusoff Hashim, *Terengganu Darul Iman: Tradisi Persejarahan Malaysia*, hlm. 102-104.
- 15 Buyong Adil, *Sejarah Terengganu*, hlm.169.
- 16 Muhammad Yusoff Hashim, *Terengganu Darul Iman: Tradisi Persejarahan Malaysia*, hlm.105.
- 17 Siti Hajar Abu Bakar Ah, *Kebajikan Sosial. Teori dan Praktis*, hlm. 43.
- 18 Buyong Adil, *Sejarah Terengganu*, hlm.140.
- 19 Muhammad Yusoff Hashim, *Terengganu Darul Iman: Tradisi Persejarahan Malaysia*, hlm.108-109.
- 20 Buyong Adil, *Sejarah Terengganu*, hlm. 140.

- 21 Shaharil Talib, *After Its Own Image: The Trengganu Experience 1881-1941*, hlm. 15.
- 22 Ibid.
- 23 Siti Hajar Abu Bakar Ah, *Kebajikan Sosial: Teori dan Praktis*, hlm. 45-55: Rujuk juga Cochrane, A., and Clarke, J, *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, London: Sage Publication, 1994, hlm. 8.
- 24 Muhammad Salleh Awang, *Terengganu Dari Bentuk Sejarah hingga Tahun 1918m (1337)*, hlm. 258-259.
- 25 Mohd Nazri Chik, 'Perlembagaan Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk 1911 Ditinjau dari Aspek Latar Belakang dan Pengaruhnya Kepada Pelaksanaan Undang-Undang Islam di Terengganu', hlm. 32.
- 26 Siti Hajar Abu Bakar Ah, *Kebajikan Sosial: Aplikasi Dalam Perkhidmatan Manusia*, hlm. 30.
- 27 Fasal 3 *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk*.
- 28 Fasal 14 *Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk*.
- 29 Mohd Nazri Chik, 'Perlembagaan Itqan al-Muluk bi Ta'dil al-Suluk 1911 ditinjau dari aspek latar belakang dan pengaruhnya kepada pelaksanaan Undang-Undang Islam di Terengganu', hlm. 32.
- 30 Buyong Adil, *Sejarah Terengganu*, hlm.148.
- 31 Muhammad Salleh Awang, *Terengganu Dari Bentuk Sejarah hingga Tahun 1918m (1337)*, hlm. 153.
- 32 Ibid.
- 33 Abdullah Abdul Kadir Munshi, *Kesah Pelayaran Abdullah*, hlm.48-49.
- 34 Ibid., hlm. 56.
- 35 Buyong Adil, *Sejarah Terengganu*, hlm.150.
- 36 Muhammad Salleh Awang, *Terengganu Dari Bentuk Sejarah hingga Tahun 1918m (1337)*, hlm. 214.
- 37 Muhammad Yusoff Hashim, *Terengganu Darul Iman: Tradisi Persejarahan Malaysia*, hlm. 49.
- 38 Dolgoff, R., and Feldstein, D, *Understanding Social Welfare*, Boston: Allyn and Bacon, 2000, hlm. 27.
- 39 *Leviticus*, 19: hlm. 9-10.
- 40 *Isaiah*, 58: hlm. 5-7.
- 41 *Al-Munafiqun*, 10.
- 42 Siti Hajar Abu Bakar Ah, *Kebajikan Sosial: Aplikasi Dalam Perkhidmatan Manusia*, hlm. 31-32.
- 43 Panchayat merujuk kepada satu sistem governans atau tataurus tempatan atau kedaerahan yang diamalkan oleh masyarakat India tradisional di India, Bangladesh dan Nepal. Panchayat yang membawa makna 'perhimpunan' merupakan satu kaedah tradisional tidak formal bagi menyelesaikan masalah dan perselisihan faham yang wujud dalam komuniti setempat. Dalam perhimpunan ini, lima orang tua yang bijak dan dihormati oleh komuniti setempat duduk bersama-sama dengan pesalah, mangsa dan ahli-ahli komuniti yang lain berbincang dan mencari hukuman dan penyelesaian yang terbaik kepada permasalahan sosial yang wujud atau perselisihan yang berlaku.

- ⁴⁴ Dharamshalas merujuk kepada rumah rehat (*resthouse*) atau rumah ibadat bagi penganut agama Hindu yang menunaikan ibadah di tempat-tempat suci agama Hindu.
- ⁴⁵ Buyong Adil, *Sejarah Terengganu*, hlm. 144.
- ⁴⁶ Siti Hajar Abu Bakar Ah, *Kebajikan Sosial. Teori dan Praktis*, hlm.17: Rujuk juga Crone, P, *Medieval Islamic Political Thought*. Edinburgh: Edinburg University Press, 2005.
- ⁴⁷ "Altruisme" bermaksud nilai mengutamakan kebajikan orang lain.
- ⁴⁸ Deacon, A., *Perspectives on Welfare*, Buckingham: Open University Press, 2002, hlm. 14 -16.
- ⁴⁹ Friedlander, W.A., and Apte, R.Z., *Introduction to Social Welfare*, New Jersey: Prentice Hall, 1974, hlm. 16.
- ⁵⁰ Etzioni, A., *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities and The Communitarian Agenda*, New York: Crown Publishers, 2013, hlm. 3.