



บทที่ 4

บทบาทของแรฟเฟิลส์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

จากหลักการทั่วไปที่ลอร์ด มินโดประกาศไว้ก่อนที่จะออกจากเกาะชวาคังที่กล่าวไปแล้ว นั้น แรฟเฟิลส์ได้พยายามที่จะดำเนินนโยบายต่างๆ ให้สอดคล้องกับจุดประสงค์คือต้องการทำให้เกาะชวามีความสงบสุขอย่างถาวร อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ของอังกฤษ อาจกล่าวได้ว่าสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่แรฟเฟิลส์คิดว่าจะต้องเร่งดำเนินการคือ การปราบปรามความไม่สงบภายในเกาะชวา และการจัดการในด้านการเมืองและการปกครองรวมทั้งด้านความยุติธรรม ทั้งนี้ เพราะเมื่อเกิดความสงบแล้ว การดำเนินการในด้านต่างๆ จะสามารถทำได้สะดวกมากขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับความเห็นของ ลอร์ด มินโด ดังนั้นการจัดการในด้านการเมืองถือเป็นการดำเนินการในช่วงแรกของการปกครองของแรฟเฟิลส์

1. บทบาทของแรฟเฟิลส์ในทางการเมืองการปกครอง

ภายหลังที่ ลอร์ด มินโด เดินทางออกจากเกาะชวา สิ่งแรกที่แรฟเฟิลส์ได้ปฏิบัติตามแนวทางที่ลอร์ด มินโดให้ไว้คือ การสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าพื้นเมืองรวมทั้งสร้างความสงบและความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในเกาะชวา ที่เป็นเช่นนี้เพราะอังกฤษมีชัยชนะเหนือกองกำลังฮอลันดา-ฝรั่งเศสเพียง 2 ใน 5 ของเกาะเท่านั้น¹ ดังนั้นเพื่อที่จะสามารถปกครองชวาได้ทั่วทั้งเกาะ ทำให้แรฟเฟิลส์ต้องพยายามเข้าไปควบคุมรัฐอิสระต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกเกาะชวา เพื่อที่จะทำให้อำนาจในการปกครองชวาทกอยู่ภายใต้อังกฤษเพียงอย่างเดียว

1.1 การปราบปรามความไม่สงบที่เกิดขึ้นในดินแดนภายในและนอกเกาะชวาที่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ

ในระหว่างที่อังกฤษทำสงครามกับรัฐบาลฮอลันดา-ฝรั่งเศสเพื่อเข้าครอบครองเกาะชวานั้น ส่วนหนึ่งในการดำเนินการคือพยายามเข้าไปสร้างความสัมพันธ์กับดินแดนที่ปกครองโดยสุลต่านทั้งภายในและภายนอกเกาะชวา จะเห็นได้ว่าในระยะเริ่มต้นนั้น อังกฤษได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดีจากบรรดาสุลต่านชาวพื้นเมือง ทั้งนี้เป็นเพราะในช่วงที่คานเคลส์เข้ามาปกครองชวานั้น

¹Demetrius Charles Boulger, *Life of Sir Stamford Raffles* (Amsterdam: Pepin Press, 1999), p. 139.

ความสัมพันธ์ระหว่างคานเคลส์กับเจ้าพื้นเมืองเสื่อมลงเรื่อยๆ เปิดโอกาสให้แรฟเฟิลส์เข้ามาสร้างความสัมพันธ์ได้ง่ายขึ้น จะเห็นได้จากในขณะที่อยู่ที่มะละกา แรฟเฟิลส์ได้ติดต่อกับสุลต่านแห่งชอกยาคาร์ตาและสุระการ์ตา รวมทั้งผู้ปกครองชาวพื้นเมืองอื่นๆ ทั้งนี้เพราะเป็นช่วงที่คานเคลส์มีปัญหาเกี่ยวกับสุลต่านเรื่องดินแดนในเขตปาซิซิริ²

แต่ภายหลังจากการที่อังกฤษสามารถยึดครองชวาได้นั้น ช่วงเวลาตั้งแต่ ค.ศ.1811 เป็นต้นไป แรฟเฟิลส์พยายามที่จะดำเนินการปราบปรามความไม่สงบที่เกิดขึ้นในหลายๆ รัฐทั้งภายในและภายนอกเกาะชวาที่ทำที่ไม่ยอมรับในอำนาจของอังกฤษ แรฟเฟิลส์ต้องการปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบให้สำเร็จโดยการเจรจา ไม่ต้องใช้กำลังทหาร แต่รัฐสุลต่านบางรัฐมีท่าทีในเชิงปฏิบัติกันอย่างชัดเจน จึงทำให้อังกฤษตัดสินใจใช้กองกำลังเข้าไปปราบปรามความไม่สงบ ผลจากการปราบปรามความไม่สงบนั้น มีส่วนทำให้ท่าทีของบรรดาเจ้าพื้นเมืองในรัฐต่างๆ ที่มีต่ออังกฤษเริ่มเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น

1.1.1 การปราบปรามความไม่สงบในชวาตะวันตก

รัฐสุลต่านบันเต็น ในช่วงแรกที่อังกฤษเข้ามา อังกฤษพยายามที่จะสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าพื้นเมือง ทั้งนี้เป็นเพราะในบันเต็นเกิดความไม่สงบ ซึ่งอังกฤษเองเข้ามามีส่วนร่วมมาตั้งแต่ก่อนที่อังกฤษจะยึดครองเกาะชวาได้ ความไม่สงบในบันเต็นเกิดขึ้น เนื่องจากมีกลุ่มกบฏซึ่งนำโดยเจ้าชายอาเหม็ด (Pangeran Ahmet) ที่ต่อต้านสุลต่านโมซาฟฟีร์ โมฮัมเหม็ด (Sultan Mozaffir Mohammed) ซึ่งอยู่ใต้อิทธิพลของคานเคลส์ ในตอนแรกอังกฤษสนับสนุนให้ฝ่ายกบฏเข้าโจมตีบันเต็น แต่เมื่ออังกฤษยึดครองเกาะชวาได้แล้ว แรฟเฟิลส์กลับไปให้การสนับสนุนสุลต่านในการจับกุมกบฏและเนรเทศเจ้าชายอาเหม็ด ไปอยู่ที่เมืองบันดา

แต่อย่างไรก็ตามพลเมืองส่วนใหญ่ในบันเต็นไม่ยอมรับในอำนาจของสุลต่าน โมซาฟฟีร์ โมฮัมเหม็ด ทั้งนี้เพราะชาวพื้นเมืองมองว่าสุลต่านได้รับตำแหน่งอย่างไม่เหมาะสม รวมทั้งไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งภายในบันเต็นได้ ดังนั้นใน ค.ศ.1813 สุลต่านโมซาฟฟีร์ โมฮัมเหม็ดยอมยกอำนาจการปกครองให้กับอังกฤษที่ปัตตาเวีย สุลต่านยังคงปกครองเช่นเดิมและได้รับเงินจากปัตตาเวียเป็นประจำทุกปี³

²C.E. Wurtzburg, *Raffles of the Eastern Isles* (London: Hodder and Stoughton, 1954), p. 193.

³จี อี ฮอลต์, ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 1. แปลโดย วรยุทธยา สนิทวงศ์ ณ อุรุษา และคณะ (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2525), หน้า 589. และ Stamford Raffles, *History of Java vol. 1* (London: Oxford University Press, 1982), p. 243.

รัฐสุลต่านซิเรบน ซิเรบนเป็นเขตที่อุดมสมบูรณ์เช่นเดียวกับบันเต็น มีสุลต่านปกครอง ในช่วง ค.ศ.1800 ก็เกิดกบฏขึ้นในซิเรบน เนื่องจากความไม่เป็นธรรมที่ชาวเมืองถูกเอารัดเอาเปรียบโดยสุลต่านคาโนมาน (Kanoman) ผลจากการกบฏทำให้ฮอลันดาเนรเทศสุลต่านไปอยู่ที่อัมบอน หลังจากนั้นก็ยังเกิดความไม่สงบอยู่เรื่อยมา เมื่ออังกฤษยึดครองเกาะชวา ฝ่ายกบฏนำโดยบากูสรังเก็น (Bagus Rangen) ยังคงดำเนินการเคลื่อนไหวอยู่ทางด้านตะวันออกของซิเรบน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเมืองกราวัง (Krawang) ซึ่งแรฟเฟิลส์มองว่าถือเป็นการท้าทายอำนาจของรัฐบาลอังกฤษ⁴ ในช่วงเวลาไม่กี่เดือนที่อังกฤษส่งเรสซิเดนต์มาที่ซิเรบน กบฏจึงถูกปราบปราม ซึ่งทำให้ซิเรบนเกิดความสงบมากขึ้น

จะเห็นว่าดินแดนในภาคตะวันตกของชวา โดยเฉพาะที่ปกครองโดยสุลต่าน อังกฤษสามารถเข้ายึดครองได้อย่างเต็มที่ แม้ว่ากิจการภายในอาจยังมีความขัดแย้งอยู่ แต่โดยภาพรวมอังกฤษสามารถเข้าควบคุมสุลต่านรวมทั้งจัดการกับกลุ่มต่อต้านต่างๆได้ รวมทั้งยึดอำนาจจากสุลต่านมาได้ด้วยวิธีคล้ายคลึงกัน ทั้งที่บันเต็น และซิเรบน สำหรับดินแดนใกล้เคียงนั้นคือในเขตบริเวณรอบๆของปัตตาเวีย และเขตปรีอังจัน ก็อยู่ในเขตการควบคุมของอังกฤษ ภายหลังจากการปราบปรามความไม่สงบในบันเต็นและซิเรบนได้แล้วเขตแดนที่มีพื้นที่ติดกับทั้งสองรัฐก็เริ่มเกิดความสงบตามมา

1.1.2 การขยายอิทธิพลในนครรัฐชอกยาคาร์ดา

นครรัฐชอกยาคาร์ดามีความมั่นคงและแข็งแกร่งมาตั้งแต่ก่อนการเข้ามาปกครองของอังกฤษ ความเจริญรุ่งเรืองของชอกยาคาร์ดา ทำให้ตลอดเวลาที่ฮอลันดาปกครอง สุลต่านได้รับความกดดันจากรัฐบาลที่ปัตตาเวียอยู่เสมอ⁵ โดยเฉพาะในสมัยของสุลต่านฮาเม็งกูโบโวโนที่ 2 จากการที่นครรัฐชอกยาคาร์ดามีกองกำลังทหารที่เข้มแข็ง ทำให้ในช่วงที่ ดานเคลส์ ปกครองเกาะชวา ดานเคลส์ได้พยายามเข้ามาแทรกแซงกิจการภายใน โดยดานเคลส์มองว่าสุลต่านชอกยาคาร์ดา เป็นผู้ที่ก้าวร้าว และมีเล่ห์กลมากที่สุดคนในบรรดาเจ้าพื้นเมือง⁶ ดังนั้นดานเคลส์จึงได้ยกกองกำลังเข้ายึดพระราชวังในชอกยาคาร์ดาและถอดถอนสุลต่านฮาเม็งกูโบโวโนที่ 2 ออกจากราชบัลลังก์ในเดือน

⁴Stamford Raffles, Ibid, p. 257.

⁵M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia, c.1300 to present* (London and Basingstoke, 1981), p. 139.

⁶William Thorn, *Memoir of the Conquest of Java with the Subsequent Operations of the British Forces in the Oriental Archipelago* (Singapore: Periplus Editions, 1993), p. 122.

ธันวาคม ค.ศ.1810 จากนั้นคานเดสส์ตั้งมกุฎราชกุมารขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการ และต่อมา
มกุฎราชกุมารได้ขึ้นเป็นสุลต่านฮาเม็งกูโบวโนที่ 3 แต่เนื่องจากต้องทำสงครามกับอังกฤษทำให้
คานเดสส์ไม่ต้องการจะทำศึกทั้งภายในและภายนอก จึงเจรจากับสุลต่านฮาเม็งกูโบวโนที่ 2
กลับมาครองราชย์บัลลังก์และปลดสุลต่านฮาเม็งกูโบวโนที่ 3 กลับมาเป็นมกุฎราชกุมารดั้งเดิม โดย
ยอมจ่ายเงินชดเชยให้ 200,000 ดอลลาร์สเปน⁷

สิ่งที่กล่าวไปแล้วว่าก่อนการเข้ามาปกครองของอังกฤษ แรฟเฟิลส์ได้เคยติดต่อกับสุลต่าน
ฮาเม็งกูโบวโนที่ 2 และได้ส่งกัปตันโรบินสัน (Captain Robinson) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่กองทัพไป
สำรวจข่าวสารทำให้ทราบถึงความเข้มแข็งของนครรัฐชอกยาวการ์ตา และเล็งเห็นถึงความไม่น่า
ไว้วางใจของสุลต่าน⁸

ในวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1811 แรฟเฟิลส์ ส่งจอห์น ครอว์เฟิร์ด (John Crawfurd) มาดำรง
ตำแหน่งผู้ว่าราชการที่ชอกยาวการ์ตา ต่อมาครอว์เฟิร์ดได้รายงานกับแรฟเฟิลส์ว่าสุลต่านอาจไม่
ซื่อสัตย์ต่ออังกฤษ โดยสังเกตจากท่าทีของสุลต่านในการรับเงื่อนไขในสัญญาที่แรฟเฟิลส์ส่งไป
เพื่อสร้างสัมพันธไมตรีกัน ซึ่งข้อความในสัญญานั้นแรฟเฟิลส์ต้องการให้สุลต่านยอมรับการปกครอง
ของอังกฤษในเกาะชวา รวมทั้งรับรองสิทธิพิเศษ ผลประโยชน์ต่างๆของอังกฤษให้เหมือนกับตอน
ที่รัฐบาลฮอลันดาปกครอง⁹

ด้วยเหตุนี้ทำให้แรฟเฟิลส์เดินทางไปชอกยาวการ์ตาด้วยตนเอง เมื่อเดินทางไปถึง
แรฟเฟิลส์ตระหนักในท่าทีที่แข็งกร้าวของสุลต่าน จะเห็นได้จากที่แรฟเฟิลส์ได้บันทึกไว้เกี่ยวกับการ
การเข้าพบสุลต่านว่า ในการพบกับสุลต่าน เขาพบกับความผิดปกติเนื่องจากสุลต่านจัดที่นั่งให้แรฟเฟิลส์
ต่ำกว่าตำแหน่งของสุลต่าน ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับแรฟเฟิลส์¹⁰ อย่างไรก็ตามในวันที่ 28
ธันวาคม ค.ศ. 1811 แรฟเฟิลส์ได้ทำสัญญากับสุลต่านตามที่ได้ตั้งใจไว้¹¹ ทำให้สุลต่านไม่พอใจ
จอห์น ครอว์เฟิร์ด ได้รับรู้ถึงท่าทีของสุลต่านรวมทั้งการร่วมมือกันกับนครรัฐสุระการ์ตาในการ

⁷Ibid.

⁸C.E. Wurtzburg, *Raffles of the Eastern Isles*, p. 193.

⁹William Thorn, *Memoir of the Conquest of Java with the Subsequent Operations of the British Forces in the Oriental Archipelago*, p. 123.

¹⁰C.E. Wurtzburg, *Raffles of the Eastern Isles*, p. 200.

¹¹P.B.R. Carey, editor, *The British in Java 1811 - 1816: A Javanese Account: A Text Edition, English Synopsis and Commentary on British Library Additional Manuscript 12330 (babad Bedhab ing Nyayogyakarta) The British Academy* (London: Oxford University Press, 1992), p. 39.

วางแผนการลับๆเพื่อที่จะโจมตีอังกฤษในอนาคต¹² ดังนั้นเขาจึงเสนอให้แรฟเฟิลส์ดำเนินมาตรการทางการทหารต่อขอกขาการ์ตา เหตุผลในการโจมตีอีกประการหนึ่งนั้น ริคเลฟส์ กล่าวไว้ว่า อาจจะมาจากการที่ขอกขาการ์ตามีแนวโน้มนจะเป็นคู่แข่งกับอังกฤษ โดยเฉพาะในเรื่องการเก็บผลประโยชน์จากที่ดิน

ในช่วงต้นเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1812 แรฟเฟิลส์ก็ได้ส่งกองทัพของชาวยุโรปและทหารซีปอย (Sepoy)* ของอินเดียบุกยึดนครรัฐขอกขาการ์ตา โดยมีการต่อสู้อย่างเข้มข้นจากขอกขาการ์ตา จะเห็นได้จากการคักขุ่มโจมตีกองทหารอังกฤษที่กาลิ กาจฮีอง (Kali Gajaheong) ที่เจอญู (Jenu) (บริเวณอัมบารูร์กโม (Ambarrukmo) ในปัจจุบัน)¹³ อังกฤษได้ยิงปืนเข้าไปในพระราชวัง และโจมตีตั้งแต่วันที่ 18 ถึง 19 มิถุนายน ค.ศ. 1812 ในที่สุดขอกขาการ์ตาก็พ่ายแพ้แก่อังกฤษในวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 1812 จากนั้นแรฟเฟิลส์ส่งเนรเทศ สุลต่านฮาเม็งกูโบโวโนที่ 2 ไปปีนัง สถานการณ์ภายในขอกขาการ์ตาในขณะนั้นทำให้ขอกขาการ์ตาคอยู่ภายใต้อำนาจของอังกฤษอย่างสมบูรณ์ครบถ้วน¹⁴

จากรายงานของแรฟเฟิลส์ที่ส่งไปให้ลอร์ด มินโต เพื่อรายงานสถานการณ์ในขอกขาการ์ตา หลังเหตุการณ์ในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1812 มีใจความที่สำคัญคือ

ความจำเป็นบังคับให้ข้าพเจ้าต้องใช้มาตรการรุนแรงต่อศัตรู [ขอกขาการ์ตา]
... การปฏิเสธรที่จะยินยอมมอบตัวของสุลต่านในวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1812 ทำให้เราจำเป็นต้องใช้มาตรการที่เด็ดขาด ในตอนแรกอังกฤษเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทำให้เราต้องยิงปืนติดต่อกันอย่างหนักจากป้อมเข้าไปในเขตพระราชวัง และมีการตอบโต้กลับมาโดยไม่มีมีการยอมมอบตัวของสุลต่าน กองกำลังของอังกฤษประกอบด้วยทหาร 600 พลปืน ทหารม้า ทหารปืนใหญ่และทหารอินเดีย และ

¹²William Thorn, *Memoir of the conquest of Java with the subsequent operations of the British Forces in the Oriental Archipelago*, p. 388. และ Stamford Raffles, *History of Java* vol. 1, p. 296.

* เป็นทหารชาวอินเดียที่อังกฤษจ้างไว้ในอินเดีย

¹³P.B.R. Carey, editor, "Canton 16 of the Babad," in *The British in Java 1811 – 1816: A Javanese Account: A Text Edition, English Synopsis and Commentary on British Library Additional Manuscript 12330 (babad Bedbah ing Nyayogyakarta)* The British Academy, pp. 138-139.

¹⁴ทวีศักดิ์ เผือกสม, อินโดนีเซีย ราชอาณาจักร สู่ชาติ ในจินตนาการ (กรุงเทพมหานคร: เมืองโบราณ, 2547), หน้า 50 - 51.

ในวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 1812 เวลา 9.00 น. เราสามารถยึดพระราชวังได้ ซึ่ง
แสดงว่าเราสามารถควบคุมสถานการณ์ได้...¹⁵

จากเหตุการณ์ที่ยกยอการค้านั้นทำให้ ทหารอังกฤษเสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนเล็กน้อย
ในขณะที่ทหารพื้นเมืองของยกยอการค้าได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ชัยชนะที่อังกฤษได้มาจาก
ความขัดแย้งกับราชสำนักนี้ ส่งผลให้แรฟเฟิลส์คิดว่าอังกฤษสามารถยึดครองเกาะชวาได้อย่าง
เด็ดขาด¹⁶ ทั้งนี้เพราะยกยอการค้าเป็นเขตการปกครองอิสระของชาวที่ปกครองโดยเจ้าพื้นเมือง
การที่อังกฤษเข้าไปปราบปรามความไม่สงบและเป็นฝ่ายชนะจะทำให้บรรดาเจ้าพื้นเมืองในดินแดน
ที่เล็กกว่านี้ เกิดความเกรงกลัวต่ออิทธิพลของอังกฤษ จะเห็นได้จากจดหมายของแรฟเฟิลส์ที่เขียน
ถึงลอร์ด มินโต ลงวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1812 ว่า

ข้าพเจ้าขอแสดงความยินดีต่อท่านในการเอาชนะยกยอการค้าอย่าง
เด็ดขาด เราสามารถบอกได้ว่า ขณะนี้เรามีอิทธิพลอยู่เหนือบริเวณที่มีค่ามากของ
เกาะซึ่งแต่เดิมยังมีอิทธิพลไม่เต็มที่ จะมีก็เพียงบริเวณเขตชายฝั่งทะเล แต่การ
ครอบครองของเรานั้น ไม่มีความแน่นอนในเรื่องระยะเวลาดังนั้นจึงควรลดจำนวน
กองทัพลงทั้งนี้เพราะอันตรายต่างๆสามารถควบคุมได้แล้ว ท้ายสุดนี้ต้องขอบคุณ
เหตุการณ์ในวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 1812 ที่ทำให้เกิดความมั่นคงในการยึดครอง
เกาะชวา¹⁷

จะเห็นว่าภายหลังจากเหตุการณ์ในยกยอการค้า แรฟเฟิลส์มองว่าเป็นชัยชนะส่งผลให้
อังกฤษครอบครองชวาได้ทั้งหมด ด้วยเหตุนี้จึงเริ่มให้ความสำคัญกับการทหารน้อยลง จะเห็นว่า
แรฟเฟิลส์เริ่มลดกองกำลังทหารในชวา อาจเป็นไปได้ว่าแรฟเฟิลส์มีแนวโน้มที่จะปกครองโดยมุ่ง
ไปที่การค้ามากกว่าการหารายได้เพื่อนำมาเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการทหารในชวา การลด
จำนวนกองทัพนั่นเองที่ทำให้เขาเกิดความขัดแย้งกับพันเอกกิเลสปี ซึ่งควบคุมกองทัพ และมีส่วน
ให้เขาถูกตั้งกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับการบริหารงานในชวาเป็นเวลาต่อมา เนื่องจากพันเอกกิเลสปี
ได้เขียนรายงานวิจารณ์การทำงานของแรฟเฟิลส์เสนอต่อสภาเบงกอล

¹⁵Demetrius Charles Boulger, *Life of Sir Stamford Raffles*, p 143.

¹⁶Ibid, p. 144.

¹⁷Ibid.

แม้ว่าจะปราบปรามความไม่สงบในชอกชาการ์ตาแล้ว แต่หลังจากนั้นยังคงมีเหตุการณ์ในภายในและภายนอกเกาะชวา ที่ทำให้แรฟเฟิลส์ต้องส่งกองกำลังเข้าไปปราบปรามความไม่สงบ แต่ดังที่กล่าวไปแล้วว่าแรฟเฟิลส์มองว่าการได้รับชัยชนะในชอกชาการ์ตา จะทำให้อังกฤษมีอำนาจในการปกครองเกาะชวาอย่างแท้จริง ดังนั้นแรฟเฟิลส์ จึงเริ่มดำเนินนโยบายด้านอื่นๆที่สำคัญภายหลังจากเหตุการณ์ในชอกชาการ์ตา

1.1.3 การขยายอิทธิพลในสุระการ์ตาหรือโซโล (Solo)

สำหรับสุระการ์ตานั้น เมื่ออังกฤษเข้ามาปกครอง แรฟเฟิลส์ได้ดำเนินการเช่นเดียวกับชอกชาการ์ตา นั่นคือการส่งผู้ว่าราชการเข้าไปปกครองคือ พันเอก อเล็กซานเดอร์ อัดัม (Colonel Alexander Adam) และหลังจากเดินทางไปยังชอกชาการ์ตาในคอนปลาย ค.ศ.1811 แรฟเฟิลส์ได้เดินทางไปสุระการ์ตา¹⁸

ก่อนที่แรฟเฟิลส์จะส่งกำลังไปปราบปรามชอกชาการ์ตานั้น สุระการ์ตาซึ่งเดิมมีความขัดแย้งกับชอกชาการ์ตามาตั้งแต่การแบ่งอาณาจักรใน ค.ศ.1755 ก็ร่วมกันกับชอกชาการ์ตาวางแผนต่อต้านอังกฤษกันอย่างลับๆ แต่ในความเป็นจริงสุระการ์ตาต้องการยึดมืออังกฤษโจมตีชอกชาการ์ตา¹⁹ และชูชูสุนันแห่งสุระการ์ตาเองก็คาดหมายว่าท่าทีของสุลต่านฮาเม็งกูบู โวโนที่ 2 จะทำให้แรฟเฟิลส์ส่งกองกำลังมาปราบปราม

ช่วงแรกที่อังกฤษเข้ามาปกครอง อาจกล่าวได้ว่าสุระการ์ตาไม่ได้มีท่าทีที่จะทำให้อังกฤษต้องกังวลใจมากนัก แต่ในช่วงปลาย ค.ศ. 1813 จากการที่ทหารชิปอยในกองทัพอังกฤษที่ชวาเริ่มแสดงความไม่พอใจรัฐบาลอังกฤษที่ชวา โดยแสดงให้เห็นจากระเบียบวินัยภายในกองทัพที่เริ่มหย่อนลง ความไม่พอใจนี้เกิดขึ้นเพราะเมื่อทหารชิปอยเมื่อมาอยู่ที่เกาะชวานานเข้า ก็เริ่มมีความคิดว่าพวกเขาถูกกักขังอยู่ที่เกาะชวา ทำให้ทหารชิปอยเริ่มสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชาวชวา โดยเฉพาะที่สุระการ์ตา ซึ่งชูชูสุนันปากูบู โวโน ที่ 4 (Susuhunan Pakubowana IV) พยายามใช้โอกาสนี้สร้างความสัมพันธ์กับทหารชิปอย โดยมีการส่งเงินและของขวัญไปให้ ขณะเดียวกันทหารชิปอยก็เต็มใจร่วมมือกับชูชูสุนันเป็นอย่างดีในการต่อต้านผู้ปกครองจากตะวันตกอย่างลับๆ ซึ่งในขณะนั้นคืออังกฤษ

การเคลื่อนไหวนี้เริ่มขึ้นในปลาย ค.ศ.1813 แต่อังกฤษเริ่มที่จะให้ความสนใจอย่างจริงจังในช่วงปลาย ค.ศ.1815 เมื่อผู้ช่วยผู้ว่าราชการที่สุระการ์ตา เรือโทฮาร์ท (Lieutenant Hart) รายงานต่อพันตรี จอห์นสัน (Major Johnson) ว่า มีการติดต่อกันระหว่างชูชูสุนันกับทหารรับจ้างอินเดียที่

¹⁸C.E. Wurtzburg, *Raffles of the Eastern Isles*, p. 193.

¹⁹ทวีศักดิ์ เมื่อกสม, อินโดนีเซีย วิทยา: รัฐจาริต ฐู ชาติ ในจินตนาการ, หน้า 50 - 51.

สุระการ์ดา อีก 2-3 สัปดาห์ต่อมา เจ้าหน้าที่อังกฤษสามารถจับกุมทหารรับจ้างอินเดียชื่อจามาดา โรสฮุน ข่าน (Jamadar Roshun Khan) และทหารคนอื่นๆ อีกประมาณ 20 นาย และทหารทั้งหมดที่ อังกฤษจับกุมได้ถูกสืบสวนในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1816

นอกจากทหารอินเดีย อังกฤษยังทำการสอบสวนซูซุซูนัน มังกูบูมี ในวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1816 ด้วย ซึ่งแรฟเฟิลส์ได้พูดคุยกับซูซุซูนัน เป็นการส่วนตัว ในเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง ทหารซีปอยกับราชสำนักสุระการ์ดา ซึ่งซูซุซูนันก็ยอมรับว่ามีการติดต่อกัน ทั้งนี้เป็นเพราะซูซุซูนัน รู้ดีว่าหากไม่ยอมรับอาจถูกปลดจากตำแหน่งเหมือนกับกรณีของชอกยาคาร์ดา ดังนั้นแรฟเฟิลส์จึง ตกตงกัน ได้กับซูซุซูนัน โดยอำนาจของซูซุซูนันจะถูกจำกัดมากขึ้น โดยให้อยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการ เพื่อเป็นการป้องกันสิ่งผิดปกติที่เกิดจากสุระการ์ดา

สำหรับทหารซีปอยนั้นนำมาตัดสินที่ศาลทหาร ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1816 ศาลทหารก็มีคำพิพากษาประหารชีวิต แต่แรฟเฟิลส์เห็นว่าควรเลื่อนการประหารออกไป และก็ไม่มียุทธการ ว่ามีการลงโทษประหารชีวิตทหารซีปอยก่อนที่อังกฤษจะถอนตัวออกไปจากชวาในอีกไม่กี่เดือน หลังจากนั้น

การที่แรฟเฟิลส์ยอมเปิดการเจรจากับซูซุซูนันแห่งสุระการ์ดานั้น อาจเป็นเพราะแรฟเฟิลส์ ก็ไม่ต้องการให้เกิดความรุนแรง ทั้งนี้เพราะซูซุซูนันก็ถือว่าเป็นเจ้าชวาที่สำคัญที่สุดอีกพระองค์หนึ่งในชวา ขณะเดียวกันซูซุซูนันก็ไม่ต้องการต่อสู้อย่างเผชิญหน้ากับอังกฤษ จึงสามารถตกลงเจรจากันได้และการส่งเลื่อนการประหารชีวิตทหารซีปอยออกไปก็ยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า แรฟเฟิลส์ไม่ต้องการให้เกิดความไม่สงบ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะแรฟเฟิลส์ตระหนักว่าอีกไม่นานอังกฤษก็จะต้องคืนชวาให้กับฮอลันดา แรฟเฟิลส์จึงไม่ต้องการที่จะสร้างปัญหายุ่งยากก่อนการเดินทางกลับอังกฤษ ของเขา

1.1.4 การขยายอำนาจไปในรัฐสุลต่านบริเวณรอบนอกเกาะชวา

ปาเล็มบัง เมื่อสุลต่านบารุคคิน (Badruddin) แห่งปาเล็มบังได้ทราบข่าวว่าอังกฤษจะยกพล ขึ้นบกที่ปัตตาเวีย และจะส่งกองเรือไปกดดันให้เจ้าหน้าที่ฮอลันดาประจำป้อมที่ปาเล็มบังยอม ถอนตัวออกก่อนที่อังกฤษจะมาถึง สุลต่านได้เข้าใจมติกองทหารของฮอลันดา-ฝรั่งเศส ที่ ป้อมเมืองปาเล็มบังในทันที และสังหารทหารของฮอลันดาตลอดจนผู้หญิงและเด็กทั้งหมด ดังนั้น เมื่อกองทหารอังกฤษเดินทางไปถึงจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ฮอลันดา จากการ สังหารเจ้าหน้าที่ชาวดัชช์ทำให้สุลต่านปาเล็มบังประกาศว่าพระองค์เป็นผู้ขับไล่ฮอลันดาออกไป ก่อนการมาของเจ้าหน้าที่อังกฤษ และก่อนที่ยานเซนส์จะยอมแพ้ต่ออังกฤษ ดังนั้นปาเล็มบังจึงถือ ตัวว่าเป็นอิสระ และไม่ยอมรับในอำนาจของอังกฤษ

การที่ สุลต่านไม่ยอมทำสัญญาขอรับความเป็นใหญ่ของอังกฤษ แรฟเฟิลส์จึงประกาศอย่างเปิดเผยในการที่จะลงโทษสุลต่านในการฆาตกรรมเจ้าหน้าที่ฮอลันดาของสุลต่านในครั้งนี้²⁰ โดยในเดือนเมษายน ค.ศ.1812 พันเอกกิเลสปีเข้ายึดเมืองปาเล็มบัง แต่สุลต่านหลบหนีไปได้ แรฟเฟิลส์ได้แต่งตั้งพระอนุชาของสุลต่านบารูดคินคือ นัจมุดคิน (Najamuddin) ปีนสุลต่านแทน โดยมีข้อแม้ว่าสุลต่านนัจมุดคินจะต้องยอมยกเกาะบังกา (Banca) และเบลิตุง (Belitung) ที่เป็นแหล่งคินุกขนาดใหญ่ ให้กับอังกฤษ เพื่อเป็นการชดเชยค่าเสียหายในการฆ่าผู้คนเป็นจำนวนมาก โดยสุลต่านนัจมุดคินได้รับเงินเป็นการตอบแทนจากการยกทั้งสองเกาะให้กับอังกฤษ

อาจกล่าวได้ว่ากรณีการฆาตกรรมเจ้าหน้าที่ฮอลันดานั้น อาจเป็นข้ออ้างที่แรฟเฟิลส์สร้างขึ้นเพื่อความชอบธรรมในการเข้าโจมตีปาเล็มบัง เพราะจะเห็นได้ว่า นอกจากจัดการความไม่สงบของปาเล็มบังได้แล้ว อังกฤษยังได้ดินแดนเพิ่มขึ้นอีกด้วยคือบังกาและเบลิตุง ซึ่งบังกาเป็นบริเวณที่มีแร่ธาตุที่เป็นที่ต้องการคือ คินุก ซึ่งเป็นสินค้าที่แรฟเฟิลส์ต้องการจะผูกขาดอยู่ก่อนแล้ว²¹ ทั้งนี้เพราะคินุกจากบังกามีคุณภาพดีกว่าที่อื่นซึ่งจะทำให้อังกฤษได้รับผลประโยชน์จากการค้ากับจีนอีกด้วย²² จึงทำให้มีข้อถกเถียงถึงความสัมพันธ์ระหว่างแรฟเฟิลส์กับสุลต่านบารูดคินอันเกี่ยวกับการสังหารชาวคัตซ์*

เกี่ยวกับเหตุการณ์ในปาเล็มบังนั้น ภายหลังจากที่อังกฤษกินปาเล็มบังและดินแดนอื่นๆ ให้แก่ฮอลันดาใน ค.ศ.1816 มุนทิงค์ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของแรฟเฟิลส์ในขณะที่ปกครองชาวในช่วง ค.ศ.1811-1816 ก็ได้รับตำแหน่งกรรมาธิการ(Commissioner) ที่ปาเล็มบัง และได้ทำการปกครองปาเล็มบังอย่างเข้มงวดและเด็ดขาดเป็นผลให้สุลต่านนัจมุดคิน เข้าไปขอความช่วยเหลือแรฟเฟิลส์ ซึ่งในขณะนั้นอยู่ที่เบินกูเลน ในขณะที่เดียวกันสุลต่านบารูดคินที่หลบหนีไปช่วงที่อังกฤษเข้าปกครอง มีความต้องการที่จะฟื้นฟูอำนาจของตน จึงส่งจดหมายที่อ้างว่าได้รับจากแรฟเฟิลส์ใน ค.ศ. 1811 ว่าให้สุลต่านสังหารชาวคัตซ์ ดังนั้นพระองค์จึงไม่มีความคิดและสมควรจะเป็นสุลต่านต่อไป ฮอลันดาเองต้องการที่จะกำจัดสุลต่านนัจมุดคิน ที่หันไปพึ่งแรฟเฟิลส์เนื่องจากกลัวว่าพระองค์จะมอบราชบัลลังก์ให้กับอังกฤษ จึงตั้งให้สุลต่านบารูดคิน กลับมาปกครองเช่นเดิม

²⁰คี จี อี ฮอลล์, ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 1, หน้า 590 - 591.

²¹Sophia Raffles, *Memoir of the Life and Public Service of Sir Thomas Stamford Raffles*(London: Oxford University Press, 1830), p. 42.

²²William Thorn, *Memoir of the Conquest of Java with the Subsequent Operations of the British Forces in the Oriental Archipelago*, p.123.

*ในช่วงก่อนหน้านั้น แรฟเฟิลส์เขียนจดหมายติดต่อสุลต่านซึ่งจดหมายนี้จะมีการโต้เถียงกันในเวลาต่อมาแรฟเฟิลส์สั่งให้มีการสังหารชาวคัตซ์หรือไม่

อย่างไรก็ตามนั้นในเรื่องการโจมตีป่าเล็มบิงของแรฟเฟิลส์นั้น นับเป็นอีกเหตุการณ์ที่เขาถูกโจมตีอย่างมากและนักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษที่เขียนเกี่ยวกับชีวประวัติของแรฟเฟิลส์นั้นมักจะพยายามที่จะไม่พูดถึงประเด็นนี้มากนัก และพยายามปกป้องแรฟเฟิลส์ ตัวอย่างเช่น เวอร์ทซเบอร์ก ซึ่งมีความเห็นตรงกันกับศาสตราจารย์เวท (Professor Veth) ที่ว่า การสังหารหมู่นั้นแรฟเฟิลส์ไม่น่าจะเป็นคนสั่งทั้งนี้เพราะลักษณะนิสัยส่วนตัวที่ทุกคนรู้ดีของแรฟเฟิลส์ว่ามีมนุษยธรรม ซึ่งเขาคิดว่า แรฟเฟิลส์จะไม่ทำ โดยเวอร์ทซเบอร์ก ได้โจมตีเจ.ซี. โบด์ (J.C. Baud) ที่เผยแพร่จดหมายที่สุลด่านอ้างถึงความเกี่ยวข้องของแรฟเฟิลส์ ในขณะที่ฟาน คลาเวเรน (Van Klaveren) ซึ่งเป็นชาวคัตซ์ กล่าวว่าแรฟเฟิลส์ต้องรับผิดชอบต่อเหตุการณ์นี้²³

ซัมบาส (Sambas) รวมทั้งดินแดนทางชายฝั่งตะวันตกของกาลิมันตัน บริเวณนี้เป็นดินแดนที่มีปัญหาเรื่องโจรสลัด เมื่อแรฟเฟิลส์เข้าไปปกครอง เจ้าชายอานม (Anom) ซึ่งเป็นเจ้าครองเมืองซัมบาสนี้ต่อต้านอังกฤษ ดังนั้นแรฟเฟิลส์จึงส่งกองทหารไปปราบปรามโดยส่งเรือติดอาวุธออกจากชวาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1812 ภายใต้การดำเนินงานของ กัปตัน โบเวน (Captain Bowen) แต่การโจมตีซัมบาสทำได้ยาก เนื่องจากต้องเผชิญกับการโจมตีโดยแบบโจรสลัดที่นำโดยเจ้าชายอานมที่ออกจากซัมบาสเพื่อดักโจมตีกองเรือของอังกฤษ²⁴

กองเรืออังกฤษพยายามหลายครั้งก็ไม่ประสบความสำเร็จจนต้องกลับมาที่ปัตตาเวีย ต่อมากองทหารของอังกฤษพยายามแก้ปัญหาโดยส่งกองกำลังภาคพื้นดินเข้าไปต่อสู้ด้วย ทั้งนี้เพื่อลดทอนกำลังของบรรดากลุ่มทหารของซัมบาส กองทหารของอังกฤษนำโดย พันโทวัตสัน (Lieutenant Colonel Watson) เอาชนะเจ้าชายอานมได้ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1813 แต่ก็ต้องสูญเสียเจ้าหน้าที่ของอังกฤษไป 8 คน บาดเจ็บประมาณ 60 คน หลังจากนั้นแรฟเฟิลส์ส่งตัวแทนของอังกฤษมาเจรจาย่างมิตรกับหลายๆ เมืองที่อยู่บริเวณชายฝั่งของเกาะบอร์เนียวเพื่อโน้มน้าวให้เจ้าชายอานม และพวกเลิกเป็นโจรสลัด แต่ปรากฏว่าตัวแทนเหล่านั้นถูกฆ่า ดังนั้นแรฟเฟิลส์จึงประกาศว่าเขาไม่มีความคิดที่จะขยายดินแดนเพียงแต่ต้องการที่จะเข้ามาจัดการปัญหาเรื่องโจรสลัด

อย่างไรก็ตามความสำเร็จของกองทหารอังกฤษเป็นผลให้ไม่มีเรือโจรสลัดตามบริเวณชายฝั่งของชวา และทำให้การค้าตามบริเวณชายฝั่งมีความปลอดภัยมากขึ้น มีการจัดตั้งท่าเรือเล็ก ๆ 2 แห่งบนเกาะที่โจรสลัดมักใช้จอดซ่อมแซมเรือ

เกาะกาลิมันตัน ใน ค.ศ. 1811 แรฟเฟิลส์ได้แต่งตั้ง อเล็กซานเดอร์ แฮร์ (Alexander Hare) ไปเป็นเรสลิเดนต์ที่บันเจอร์มาซิน (Benjamasin) โดยได้ทำสัญญากับสุลต่านในการถือเอาเขตแดน

²³Hussein Alatas Syed, *Thomas Stamford Raffles 1781 – 1826: Schemer or Reformer?* (Singapore: Angus and Robertson, 1971), p. 15.

²⁴Sophia Raffles, *Memoir of the Life and Public Service of Sir Thomas Stamford Raffles*, p. 47.

ทางคอนได้และตะวันออกเฉียงใต้ และตะวันออกเฉียงเหนือของเกาะกาลิมันตันซึ่งมีพื้นที่ราว 1,400 ตารางไมล์ อยู่ภายใต้การควบคุมของอังกฤษ ความจริงแล้วก่อนหน้าที่อังกฤษจะยึดครองชาวไค่นั้น แรฟเฟิลส์เคยคิดค่อกับสุลต่านแห่งเกาะกาลิมันตัน ปนตือนัก และซัมบาส แม้ว่าจะยึดได้แต่ก็ไม่ได้มีการจัดตั้งสถานีการค้าของอังกฤษ แรฟเฟิลส์กล่าวว่าการโจมตีบริเวณเกาะกาลิมันตันเป็นเพียงการปราบปรามโจรสลัดเท่านั้น ไม่ได้มีความคิดที่จะขยายดินแดน²⁵

อาจเป็นไปได้ว่าแรฟเฟิลส์ได้ตระหนักถึงว่า ดินแดนในบริเวณนี้เป็นแหล่งแร่ทองที่สำคัญ ซึ่งดินแดนในบริเวณเกาะกาลิมันตันนั้น แรฟเฟิลส์มองว่าหากอังกฤษยึดครองดินแดนเหล่านั้นได้ทั้งหมดก็จะเป็นประโยชน์กับอังกฤษหากต้องคืนชาวไค์กับฮอลันดา ทั้งนี้เพราะเกาะกาลิมันตันยังคงมีความอุดมสมบูรณ์และอุดมไปด้วยแร่ธาตุ นอกจากนี้แรฟเฟิลส์มองว่าหากอังกฤษต้องคืนเกาะชาวไค์ฮอลันดา ดินแดนในกาลิมันตันก็จะเป็นประโยชน์แก่อังกฤษทดแทนดินแดนที่เสียไป ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับเกาะบอร์เนียวั้น แรฟเฟิลส์ได้จากการศึกษางานของเจ้าหน้าที่ของอังกฤษ ทั้งฟาร์การ์ และอเล็กซานเดอร์ คาลิมเฟิล

นอกจากจะศึกษาเพื่อค้นคว้าข้อมูลของเกาะแล้วยังศึกษาถึงแนวทางในการที่จะยึดครองดินแดนในบริเวณนี้อีกด้วย แรฟเฟิลส์พบว่าอังกฤษจะประสบความสำเร็จในการจัดตั้งดินแดนของตนในทางตะวันออกเฉียงใต้จะต้องเข้มงวดในการควบคุมโจรสลัด ฟาร์การ์มีอิทธิพลต่อความคิดของแรฟเฟิลส์โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องกาลิมันตัน แรฟเฟิลส์คิดว่าเมื่อฮอลันดากลับมาที่ชาวไค์ จะไม่สามารถอ้างสิทธิเหนือเกาะกาลิมันตันได้ ถ้าไม่สร้างอิทธิพลเหนือบรรดาโจรสลัดชาวพื้นเมืองที่อยู่บนเกาะกาลิมันตัน แรฟเฟิลส์มุ่งความสนใจไปที่เกาะกาลิมันตันภายหลังจากรู้ว่าจะต้องคืนเกาะชาวไค์กับฮอลันดาอย่างแน่นอน²⁶

กล่าวโดยสรุป นโยบายการรักษาความสงบในดินแดนต่างๆของเกาะชวานั้น จะเห็นว่าแรฟเฟิลส์พยายามที่จะปราบปรามความไม่สงบภายในชาวอันเกิดจากผู้นำชาวพื้นเมือง สิ่งแรกที่ใช้แก้ไขปัญหาคือการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันซึ่งวิธีที่แรฟเฟิลส์ใช้คือการส่งของขวัญหรือของกำนัลให้กับเจ้าพื้นเมือง แต่ถ้าในที่ที่มีปัญหาขัดแย้งก็จะใช้วิธีส่งกองกำลังไปแก้ไข เพื่อจัดการให้ดินแดนนั้นๆ อยู่ภายใต้การควบคุมของอังกฤษ อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม มีการกล่าวโจมตีแรฟเฟิลส์ในเรื่องการโจมตีรัฐต่างๆ ของชาวพื้นเมืองในลักษณะที่ว่าแรฟเฟิลส์มีความทะเยอทะยานต้องการ

²⁵Ibid, p. 95.

²⁶John Bastin, "Raffles and British Policy in the Indian Archipelago, 1811 – 1816," in *Journal of the Malayan Branch of the Royal Asiatic Society*, p. 93.

ใช้อำนาจของคนอย่างเต็มที่ในการปราบปรามความไม่สงบและรวมอำนาจให้อยู่ภายใต้การควบคุมของอังกฤษเพียงผู้เดียว

1.2 การบริหารราชการในเกาะชวา การปกครองโดยตรงเพื่อลดอำนาจ ผู้นำชาวพื้นเมือง

ในสมัยการปกครองของฮอลันดานั้น การปกครองชาวพื้นเมืองในบริเวณที่ฮอลันดามีอิทธิพลคือชาวตะวันตก เจ้าหน้าที่ฮอลันดาปกครองชาวพื้นเมืองชวาผ่านเจ้าหน้าที่ชาวพื้นเมืองอีกต่อหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ชาวพื้นเมืองนั้นจะประกอบด้วยผู้นำชาวพื้นเมือง ซึ่งจะเป็นหัวหน้ากลุ่มคนหรือผู้สำเร็จราชการที่เป็นชาวพื้นเมือง โดยจะทำหน้าที่ปกครองโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ชาวตะวันตกของฮอลันดาโดยจะได้รับคำสั่งจากผู้ว่าการ

ในเขตปกครองอิสระ ซึ่งปกครองโดยสุลต่าน อำนาจของสุลต่านนั้นเป็นอำนาจที่สืบทอดกันเองภายในสมาชิกของราชวงศ์ และเป็นอำนาจที่ไม่มีขีดจำกัด²⁷ สุลต่านมีอำนาจในฐานะเป็นเจ้าของกิจการทุกอย่าง โดยมีระเด่น อาดิปาตี (Raden Adipati) เป็นผู้บริหารงาน การติดต่อกับสุลต่านจะต้องผ่าน ระเด่น อาดิปาตี ซึ่งมีอำนาจสูงสุด ระเด่น อาดิปาตีจะมีผู้ช่วยที่เรียกว่าปาตี (pateh) โดยจะแบ่งเป็นปาตี ลูอา (pateh-luar) ซึ่งจะมีหน้าที่ดูแลการต่างประเทศและธุรกิจต่าง ๆ และ ปาตี ดาลัม (pateh-dalam) ดูแลความสงบภายในเช่นการตัดสินคดี การจัดเก็บรายได้รวมถึงการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการที่ดิน²⁸

นอกจากปาตีแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาคือ ผู้นำชาวพื้นเมือง ซึ่งจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามเขตต่าง ๆ ภายในเกาะชวา พวกผู้นำชาวพื้นเมืองอาจจะมอบอำนาจของคนต่อไปยังอีกบุคคลหนึ่ง ซึ่งผู้ที่รับช่วงต่อมานั้นอาจจะเป็นผู้พื้นเมืองหรืออาจเป็นคนจีนก็ได้ ส่วนประชาชนจะมีหน้าที่เพียงเพาะปลูกทำการเกษตรและส่งผลิตภัณฑ์หรือเป็นแรงงาน เมื่อผู้ปกครองได้รับผลประโยชน์บริษัทฮอลันดาก็จะได้รับผลประโยชน์ด้วย

สุลต่านหรือซุซุฮูนันจะมีฐานะเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดที่ใช้ในการเกษตรภายในชวา และจะเป็นผู้ควบคุมการแบ่งสรรที่ดิน โดยมีหลักการว่า สุลต่านหรือซุซุฮูนันจะมอบความรับผิดชอบในทางการเมืองให้แก่ ผู้นำชาวพื้นเมือง

นอกจากงานด้านการเมืองการปกครองแล้วบรรดาผู้นำชาวพื้นเมือง จะต้องทำการเกษตรให้กับสุลต่านหรือซุซุฮูนันด้วย แต่ไม่ต้องใช้แรงงานของตนเอง ทั้งนี้เพราะผู้นำชาวพื้นเมืองจะมีแรงงานในบังคับของตนเองซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นประชาชนทั่วไป (the little people) การใช้คนในบังคับเป็นแรงงานนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญที่มองเห็นได้ในสังคมชวา การมีจำนวนแรงงานในบังคับ

²⁷ Stamford Raffles, *History of Java* vol. 1, p. 267.

²⁸ Ibid.

มากจะเป็นรากฐานที่สำคัญของผู้นำชาวพื้นเมืองที่จะก้าวขึ้นไปสู่อำนาจในทางการเมืองและความมั่งคั่ง²⁹

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การมีสิทธิในการครอบครองที่ดินและการมีแรงงานในบังคับของบรรดาชนชั้นสูงในชวานั้นเป็นแนวคิดที่มีมานานและยากที่จะมีการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้เพราะเป็นแหล่งที่มาของรายได้รวมทั้งความมีอำนาจในทางการเมือง ดังนั้นบทบาทของบรรดาผู้นำชาวพื้นเมือง ภายในชวาจึงมีมากและเป็นการยากที่จะทำการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่สั่งสมมานานในสังคมชวา

เมื่อคานเคลส์เข้ามาปกครองได้เกิดความเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในด้านการบริหารงาน เนื่องจากคานเคลส์ มีนโยบายรวมอำนาจในการบริหารมาไว้ที่ปตดาเวียเพียงที่เดียว นอกจากนี้ยังเข้าไปดูแลอำนาจต่างๆของรัฐบาลอาณานิคมมากกว่าผู้ว่าการคนอื่นๆ

ในส่วนการบริหารงานภายในที่ส่วนมากจะแบ่งการทำงานตามหน้าที่ โดยไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นองค์กรเดียวกัน ก็จะถูกรวมมาอยู่ภายใต้การบริหารงานส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเป็น 9 เขต อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการประจำเขตนั้นๆ ซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่สูงสุด โดยในแต่ละแห่งจะต้องขึ้นตรงกับผู้ว่าการประจำชวาเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันพวก ผู้นำชาวพื้นเมือง จะถูกควบคุมอย่างเข้มงวดจากเจ้าหน้าที่ของฮอลันดาภายใต้การปกครองของคานเคลส์ มากกว่าการควบคุมโดยวีไอซี ดังนั้นในช่วงที่คานเคลส์เข้ามาปกครองสภาพของบรรดาผู้นำชาวพื้นเมืองจึงถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรก³⁰

การดำเนินงานของคานเคลส์ดูเหมือนว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการภายในของชวาโดยมุ่งเน้นที่จะแก้ปัญหาอำนาจของผู้ปกครองชาวพื้นเมือง แต่เนื่องจากการที่เขาต้องดำเนินนโยบายในการป้องกันการรุกรานของอังกฤษ ทำให้แทนที่จะลดอำนาจของผู้นำชาวพื้นเมืองได้กลับต้องมาใช้คนเหล่านี้ในการเกณฑ์แรงงานเพื่อใช้ในการก่อสร้างหรือทำโครงการต่างๆเพื่อเสริมสร้างกองทัพเพื่อป้องกันการรุกรานของอังกฤษในที่สุดกลับทำให้ประชาชนเดือดร้อนกว่าที่เป็นอยู่เดิม

อาจกล่าวได้ว่า การลดอำนาจของผู้นำชาวพื้นเมือง เป็นเรื่องที่ยากลำบากในการปกครองชวาของแรฟเฟิลส์อย่างมาก เพราะผู้นำชาวพื้นเมืองเป็นกลุ่มคนที่เข้ามามีบทบาททั้งในการกำหนดสภาพการเมือง เศรษฐกิจในชวา รวมไปถึงสามารที่จะเข้ามาควบคุมสังคมภายในชวา ทั้งในด้าน

²⁹Ongkokam. **Presant and Authority: in search of "Presant Consciousness" in Java.** Paper for the symposium on History and Peasant Consciousness in Southeast Asia' National Museum of Ethnology, Japan: 20-27 September 1982, p.5.

³⁰ภูวคัล ทรงประเสริฐ, อินโดนีเซีย: อดีตและปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 106.

ศาสนา ปรัชญาความคิด ศิลปะ วิทยาศาสตร์ งานเขียน อีกทั้งกลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่จะได้รับความเคารพจากชาวมา ทั้งนี้เพราะชาวมาจะต้องพึ่งพาพวกเขาเนื่องจากไม่รู้หนังสือ การลดอำนาจของผู้นำชาวพื้นเมือง จึงเหมือนเป็นการทำทลายอิทธิพลของชนชั้นนำชาวพื้นเมือง

แรฟเฟิลส์มองว่าการมอบภาระให้ผู้นำชาวพื้นเมืองรับผิดชอบมากทำให้บรรดาผู้นำชาวพื้นเมืองเหล่านี้มีบทบาทและมีอำนาจมาก ทำให้มีอำนาจต่อรองกับบรรดาผู้นำ ทั้งสุดด้านรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของคัตซ์ ซึ่งเมื่อแรฟเฟิลส์และลอร์ดมิน โดเข้ามาที่ชวา ก็มีแนวคิดที่ตรงกันว่าอำนาจเหล่านี้จะต้องถูกยกเลิกไป ทั้งนี้เพราะประชาชนถูกกดขี่และถูกเอารัดเอาเปรียบ

แรฟเฟิลส์ได้นำแนวคิดของ เดิร์ก ฟาน โฮเกนคอร์ท เจ้าหน้าที่ของฮอลันดาที่เคยเสนอไว้ในการประชุมเพื่อร่างกฎบัตร ค.ศ.1803 เกี่ยวกับการปกครองชวา มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในเกาะชวา ฟาน โฮเกนคอร์ท มีแนวคิดต่อต้านการกดขี่ชาวพื้นเมืองจากบรรดาผู้ปกครอง เขาให้ความเห็นว่าระบบการการส่งส่วยและขนส่งไปให้รัฐบาลสินค้าผลิตภัณฑ์และการบังคับจัดส่งแรงงานรวมทั้งการกดขี่และลงโทษโดยบรรดาผู้นำชาวพื้นเมืองทำให้ชาวชวาต้องถูกกดขี่และทำงานหนักซึ่งจะส่งผลให้ประชาชน ไม่มีแรงจูงใจในการทำงาน ดังนั้นเขาจึงเสนอหลัก 5 ประการในการที่จะปฏิรูปเกาะชวาซึ่งเกี่ยวกับ 1. ทรัพย์สินในที่ดิน 2. ความมีเสรีภาพส่วนบุคคล 3. ความมีเสรีภาพในด้านการค้า 4. การยกเลิกการบังคับแรงงาน 5. ความยุติธรรมในการตัดสินคดี³¹ แต่เมื่อเขาเสนอแนวคิดนี้ก็ได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลอาณานิคมของฮอลันดา

ตามความคิดของแรฟเฟิลส์นั้น อังกฤษเข้าปกครองชวาได้อย่างมั่นคงในช่วงหลังเหตุการณ์จลาจลที่ออกฮาร์ดา (19-20 มิถุนายน ค.ศ.1812) โดยหลังจากนั้นแรฟเฟิลส์ได้หันมาดำเนินงานปรับปรุงด้านการปกครองอย่างจริงจัง โดยเริ่มจากการปฏิรูปการบริหารราชการในชวา ซึ่งเป็นการผสมผสานวิธีการปกครองของรัฐบาลอังกฤษในอินเดียกับข้อเสนอของเดิร์ก ฟาน โฮเกนคอร์ท โดยการแบ่งชวาออกเป็น 16 เขต โดยมีฐานะเป็นรัฐในอารักขา ซึ่งรวมออกฮาร์ดาและสุระการ์ดาเป็นเขตการปกครองโดยเจ้าพื้นเมือง โดยผู้ปกครองจะปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านการปกครอง ตุลาการ และการเก็บภาษีรายได้ให้แก่รัฐบาลด้วย³² โดยผู้บริหารงานคือ เรสซิเดนต์ของอังกฤษ (British Resident) ซึ่งจะขึ้นตรงต่อแรฟเฟิลส์ ทั้งนี้เพราะแรฟเฟิลส์มีแนวคิดที่จะทำลายระบบที่ฮอลันดาเข้ามาเก็บเกี่ยวผลประโยชน์โดยผ่านชนชั้นนำของชวาซึ่งเป็นระบบที่ใช้กันมาเป็นเวลานาน นโยบายเกี่ยวกับการลดอำนาจของผู้ปกครองชาวพื้นเมือง คือ การเข้ามาเปลี่ยนแปลง

³¹ John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra* (London: Oxford University Press, 1957), p. 14.

³² ซี จี ฮอลล์, *ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 1*, หน้า 591.

ระบบการเงิน การยกเลิกการเกณฑ์แรงงานและการให้สวัสดิภาพแก่ชาวพื้นเมือง ถือเป็นนโยบายเบื้องต้นที่โครงการจะลดอำนาจของ ผู้นำชาวพื้นเมือง

เกี่ยวกับการบริหารราชการภายในชาว อาจกล่าวได้ว่าแรฟเฟิลส์ดำเนินนโยบายต่อจาก คานเคลส์ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ริเริ่มการรวมอำนาจการบริหารเข้าสู่ศูนย์กลาง การแบ่งเขตการปกครอง โดยแต่ละเขตอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ยุโรปนั้น เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะมีอำนาจเหนือบรรดาผู้นำชาวพื้นเมือง โดยเจ้าหน้าที่จะออกข้อบังคับต่างๆตามหน้าที่ของผู้นำชาวพื้นเมือง ซึ่งได้แก่สนับสนุนการเกษตรและคุ้มครองชาวพื้นเมืองจากการกดขี่ของหัวหน้าพื้นเมือง และจะรายงานผลการปฏิบัติงานให้กับคานเคลส์ทุกเดือน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ชาวตะวันตกยังคงควบคุมบรรดาผู้นำชาวพื้นเมือง โดยให้รับเงินเดือนเป็นการตอบแทน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการทุจริตประชาชนมากเกินไป

ในเรื่องการบริหารงานด้านความยุติธรรมในแต่ละอำเภอจะมีการตั้งศาลท้องถิ่นซึ่งจะทำการแต่งตั้งผู้นำชาวพื้นเมือง และหัวหน้าชาวพื้นเมืองที่มีความรู้มาตัดสินคดีทางการเมืองและคดีอาญาเล็กๆ น้อยๆ ยกเว้นคดีใหญ่ๆ จะถูกส่งไปตัดสินที่ศาลที่เซมารังและสุราบายา³³

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1812 แรฟเฟิลส์แต่งตั้งฮิวจ์ โฮป (Hugh Hope) เข้ารับตำแหน่งเรสซิเดนต์แห่งเซมารัง ซึ่งพยายามรวมอำนาจการบริหารราชการในเขตตะวันออกมาไว้ในมือ โดยให้อยู่ภายใต้อำนาจศูนย์กลางคือที่ปัตตาเวีย สำหรับที่เซมารังให้มีอำนาจในเขตชายฝั่งทะเลทางตะวันออกเฉียงเหนือ จะเห็นว่าแรฟเฟิลส์พยายามที่จะมีอำนาจเหนือผู้ปกครองท้องถิ่นโดยตรง

ผู้ว่าราชการจะได้รับคำสั่งโดยตรงจากราฟเฟิลส์ ยกเว้นงานทั่วไป โดยจะมีข้อห้ามคือห้ามรับของขวัญหรือสินบนจากพ่อค้าและของขวัญจากประชาชน และจะต้องส่งรายงานให้กับแรฟเฟิลส์ทุกเดือน โดยเฉพาะเรื่องการเกษตรในเขตที่แต่ละคนรับผิดชอบและรายงานบัญชีรายได้ที่ได้จากชาวชาวรวมไปถึงรายงานเรื่องอื่นๆ ที่แรฟเฟิลส์ต้องการ

แรฟเฟิลส์ปฏิบัติตามแนวทางของคานเคลส์โดยการนำตำแหน่งเรสซิเดนต์ของสุระการ์ตา และออกขาการ์ตมาอยู่ภายใต้การปกครองของตน แรฟเฟิลส์ทำทนายอำนาจสุลด่านฮาเม็งกูโบโวโนที่ 2 แห่งออกขาการ์ตาโดยการใช้อำนาจบังคับให้พระองค์สละราชบัลลังก์ และตั้งสุลด่านองค์ใหม่พร้อมกับทำสัญญากับสุลด่านองค์ใหม่และชูชูสุนันแห่งสุระการ์ตา

นอกจากนี้ แรฟเฟิลส์ยังหว่านล้อมให้สุลด่านแห่งบันเต็นยกที่ดินให้กับอังกฤษโดยให้เงินตอบแทนปีละ 10,000 ดอลลาร์สเปน ซึ่งสุลด่านซิริเบนก็ถูกหว่านล้อมในทำนองเดียวกับบันเต็นแต่ได้เงินตอบแทนน้อยกว่าคือปีละ 5,000 ดอลลาร์สเปน จึงอาจกล่าวได้ ภายใต้การปกครองของอังกฤษนั้น เป็นครั้งแรกที่เกาะชวาทั้งเกาะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลที่ปัตตาเวีย

³³ John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p.37.

นักประวัติศาสตร์ชาวคัตซ์กล่าวว่า ความสำคัญของการบริหารงานของแรฟเฟิลส์คือการที่แรฟเฟิลส์สามารถขยายอำนาจในการปกครองของเมืองต่างๆ ภายในชวา โดยการนำเอาการปกครองของยุโรปเข้ามาแทนที่การปกครองของชาวพื้นเมือง เกี่ยวกับการบริหารงานของแรฟเฟิลส์มีผู้โจมตีว่าแรฟเฟิลส์เข้ามาแทรกแซงอำนาจของบรรดาผู้นำชาวพื้นเมืองอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งลอร์ดมิโอร่า (Miora)* และคนอื่นๆ ในสภาก็มองว่าแรฟเฟิลส์ควรชี้แจงเหตุผลในเรื่องนี้ แต่แรฟเฟิลส์กล่าวว่า แม้ว่านโยบายของเขาจะทำให้ผู้นำชาวพื้นเมืองมีอำนาจน้อยลง แต่ชาวนาจะรู้สึกได้ถึงความเป็นอิสระจากผู้นำชาวพื้นเมืองและอยู่ภายใต้การควบคุมและอำนาจของตะวันตกมากขึ้น แรฟเฟิลส์กล่าวว่า เขาไม่ได้ยึดอำนาจ สิทธิและฐานะของผู้นำชาวพื้นเมือง หากแต่ทดแทนการปฏิบัติงานของผู้นำพื้นเมืองเหล่านั้นด้วยเงินเดือน³⁴ นอกจากนี้แรฟเฟิลส์ยังกล่าวด้วยว่า ผู้นำชาวพื้นเมืองเพียงแต่ถูกเปลี่ยนสถานะจากการอยู่ภายใต้การควบคุมของอาณาจักรมะละรัมมาเป็นภายใต้รัฐบาลอังกฤษ³⁵

ในเขตชวาตะวันออก บริเวณ ปาซูรูอัน โพรโบลิงโก เมอซูกิ และบันชูนันกิ รวมทั้งใน เรมบัง (Rembang) และเกฑู (Kedu) การปกครองโดยชนชั้นนำชาวพื้นเมืองในเขตโอสท์ซูก กัดันให้ประชาชนต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของชาวจีน³⁶

แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการปรับปรุงการบริหารราชการ แต่ในความเป็นจริงนั้นบรรดาผู้นำชาวพื้นเมือง และหัวหน้าหมู่บ้านก็ยังคงมีบทบาทและมีผลประโยชน์ในการจัดเก็บรายได้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายของแรฟเฟิลส์ไม่ค่อยมีความสอดคล้องกัน บางครั้งบอกว่าเรสซิเดนต์จะแยกออกจากองค์กรจัดเก็บรายได้ แต่ต่อมาบอกว่าเรสซิเดนต์มีสิทธิที่จะดำเนินการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ทั้งที่ในความเป็นจริงนั้น ไม่มีเจ้าหน้าที่อังกฤษเพียงพอที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ แรฟเฟิลส์มอบภาระที่หนักในการจัดการเรื่องที่ดินให้กับหัวหน้าหมู่บ้านมากกว่า³⁷

จะเห็นได้ว่านโยบายการลดอำนาจของชาวพื้นเมืองนั้น แรฟเฟิลส์คำนึงถึงความสอดคล้องและความเหมาะสมในการดำเนินนโยบาย แรฟเฟิลส์จึงระมัดระวังในการใช้อำนาจกับประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งแรฟเฟิลส์มองว่าเป็นพวกที่มีความเรียบง่าย และตรงไปตรงมา ขณะที่ชนชั้นสูงของ

* เป็นคนเดียวกับลอร์ด เฮสติงส์ (Lord Hasting)

³⁴ John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 48.

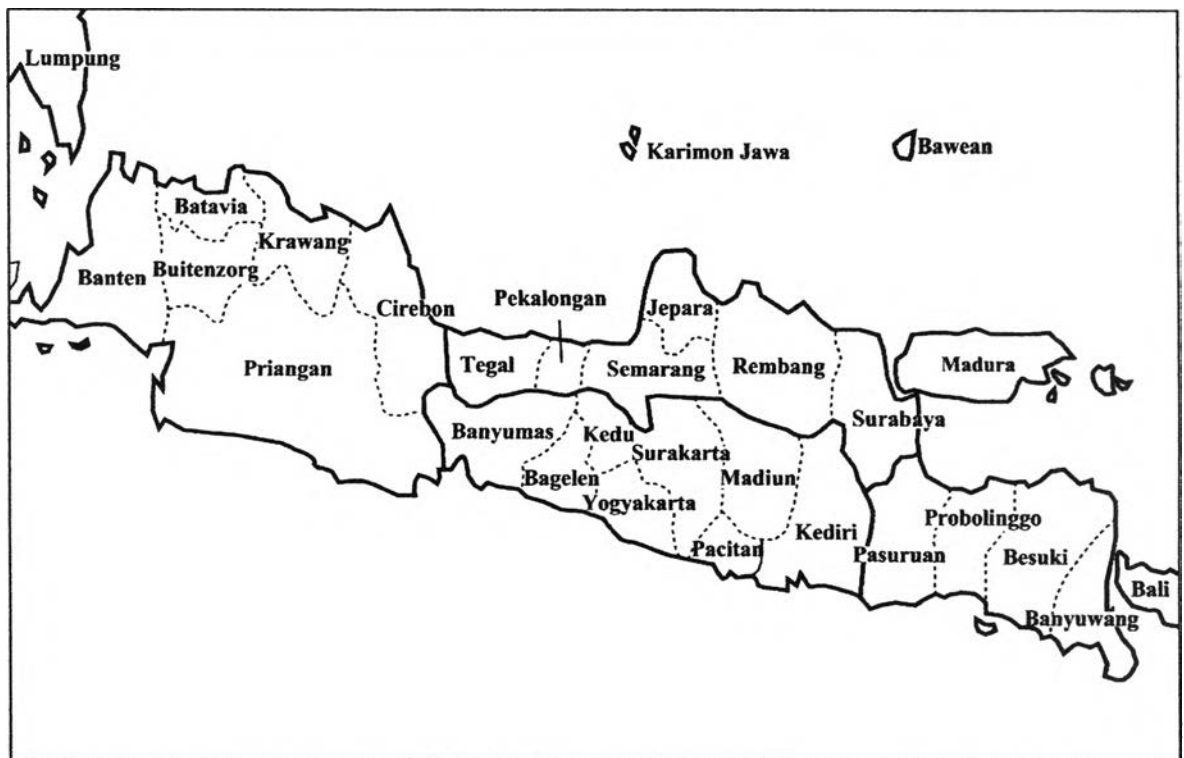
³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid, p. 53.

³⁷ Ibid, p. 41.

ชาวเป็นพวกหัวรุนแรง หลอกหลวงและหยาบคาย³⁸ ดังนั้น แรฟเฟิลส์เชื่อว่าสิ่งที่คิดที่สุดคือการทำให้ชาติตะวันตกมีบทบาทมากขึ้น โดยจัดตั้งคณะผู้บริหารโดยชาวตะวันตกเพื่อป้องกันอันตรายจากการปกครองโดยชาวพื้นเมืองและนำการปกครองโดยตรงมาใช้กับประชาชนส่วนใหญ่ในเกาะชวา เพื่อที่จะปลดปล่อยชวาให้เป็นอิสระ

รูปที่ 7 แผนที่แสดงการแบ่งเขตการปกครองในเกาะชวา ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19



คัดแปลงจาก: Peter Boomgaard, *Between Sovereign Domain and Servile Tenure – The Development of Rights to land in Java, 1780 – 1870* (Amsterdam: Free University Press, 1989), p. 10.

1.3 การพัฒนาด้านการศาลและกระบวนการยุติธรรม

แต่เดิมในชวาใช้กฎหมายที่มีลักษณะที่ผสมผสานกันระหว่างกฎหมายอิสลามชารีอะ (Shari'a) และจารีตประเพณี จึงทำให้มีความแตกต่างกฎหมายอิสลาม และแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและอาญาของกฎหมายรัฐบาลอาณานิคม กฎหมายของชวาก่อนที่ชาติตะวันตกจะ

³⁸Ibid, p. 44. และ Stamford Raffles, *History of java vol 1*, p. 276.

เข้มนั้น ยังคงเป็นรูปแบบเดิม บทลงโทษมีตั้งแต่การปรับเงิน การทรมาน ไปจนถึงการประหารชีวิต* ศาลที่ใช้ในการตัดสินคดีแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. ศาลเบ็งฮูลู (Penghulu) ศาลนี้เป็นศาลระดับชุมชน ซึ่งมีหัวหน้าชุมชนที่เรียกว่าเบ็งฮูลู เป็นผู้ตัดสินคดีความร่วมมือกับบรรดาครูสอนศาสนาที่เรียกว่า อุละมา (Ulama) ศาลเบ็งฮูลูเป็นศาลที่นำกฎหมายอิสลามมาใช้อย่างเข้มงวดในคดีครอบครัว เช่น การหย่าร้าง การสืบทอดมรดก และเรื่องที่อยู่กรรมมาจากศาลหลวง

2. ศาลหลวง หรือจักสา (Jaksa) ผู้พิพากษาในศาลจักสาเรียกว่า จักสาอาุง (Jaksa Agung) หรือผู้พิพากษาสูงสุด ตั้งโดยสุลต่านของรัฐนั้นๆ ศาลจักสาจะใช้กฎหมายที่มีผสมผสานระหว่างขนบธรรมเนียมและประเพณีของเมือง จะดูแลคดีที่เป็นการการกระทำผิดกฎหมายภายในเมือง เช่น การขโมยการปล้น การทำผิดลหุโทษโดยจะมีการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของศาลให้จับบันทึก สอบพยาน พิสูจน์หลักฐาน โดยมีตำรวจเป็นผู้สืบสวน³⁹

บรรดาเจ้าผู้ครองรัฐพื้นเมือง มีสิทธิจะใช้อำนาจทางกฎหมายด้วยตัวเองหรือผ่านทางเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าพื้นเมืองนั้นจะมีสิทธิคือ สามารถกำหนดบทลงโทษที่ไม่อยู่ในกฎหมายอิสลามที่เรียกว่า เปอรินดาห์ ราจา (Perintah Raja) เช่น การลงโทษโดยใช้กริชในการประหารแทนการตัดหัว การให้ต่อสู้กับเสือ⁴⁰ การตัดสินประหารชีวิตนับเป็นบทลงโทษที่รุนแรง สิ่งเหล่านี้คือ ลักษณะของกฎหมายจารีตชวก่อนการเข้ามาของฮอลันดา และยังคงไม่เปลี่ยนแปลงจนถึงการเข้ามาของอังกฤษ

เมื่อวีโอซีเข้ามาขังเกาะชวาในคริสต์ศตวรรษที่ 17 วีโอซีให้ความสนใจในเรื่องกฎหมายเพียงเล็กน้อย ยกเว้นถ้ามีความจำเป็นในเรื่องผลประโยชน์ในทางการค้า ในบริเวณที่ปกครองโดยวีโอซี จะมีการนำกฎหมายของยุโรปมาใช้ ซึ่งนำมาใช้ครั้งแรกโดยผู้ว่าการ แอนโทนี ฟาน เดียมาน (Anthony Van Dieman) ในค.ศ.1650 และจะใช้กับเมืองที่อยู่ภายใต้การปกครองของฮอลันดา จนถึง ค.ศ.1848 แต่กฎหมายของชวาก็ยังคงมีใช้กันอยู่โดยทั่วไปในพื้นที่ที่อยู่นอกรปกครองของวีโอซี

ใน ค.ศ.1629 วีโอซีตั้งศาลที่ปัตตาเวีย แต่เมื่อวีโอซีสามารถขยายอาณาเขตออกไปมากขึ้น วีโอซีก็นำกฎหมายพื้นเมืองมาใช้สำหรับประชาชนชาวพื้นเมืองที่อาศัยอยู่รอบนอกเมือง และจัดตั้งศาลท้องถิ่น (inlandche rechtsbanken หรือ landraden) เพื่อนำกฎหมายพื้นเมืองมาใช้ โดยจะใช้ในบริเวณชายฝั่งทางเหนือของเกาะชวา ซึ่งบรรดาชาวจีนและชาวพื้นเมืองอื่นๆ จะใช้ศาลเดียวกัน

* การประหารชีวิต จะใช้ในกรณีกบฏ หมิ่นพระบรมเดชานุภาพ นำคนตาย หรือขโมย

³⁹ Stamford Raffles, *History of Java* vol. 1, p. 277.

⁴⁰ Ibid, p. 280.

เมื่ออังกฤษเข้ามาปกครองโดยมีนโยบายที่ต้องการจะลดอำนาจของผู้นำชาวพื้นเมือง รัฐบาลอังกฤษที่ชาวมองเห็นถึงข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดของกฎหมายพื้นเมือง รวมทั้งยังมีนโยบายที่ต้องการจะยกเลิกการกดขี่ การบังคับ แรฟเฟิลส์มองเห็นว่าสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการปรับปรุงกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงในเรื่องการตัดสินคดี การลงโทษ รวมทั้งการรักษาความปลอดภัยซึ่งเป็นความต้องการของ ลอร์ด มินโด เช่นเดียวกัน ดังนั้นการดำเนินการด้านกฎหมายจึงเริ่มขึ้นและนับเป็นความสำคัญในอันดับแรกที่จะต้องปรับเปลี่ยนในช่วงที่อังกฤษเข้ามาปกครองชาว

อังกฤษมองว่าเรื่องการจัดการระบบยุติธรรมมีความจำเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากคำประกาศของลอร์ด มินโด ที่ให้ความสำคัญและให้รายละเอียดกับการจัดการเรื่องกฎหมายดังจะเห็นได้จากคำประกาศในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 1811 เกี่ยวกับการจัดการกฎหมายคือ

1. จะไม่มีการสืบปากคำจำเลยด้วยวิธีการทรมานหรือทำร้ายให้จำเลยรับสารภาพ
2. ชาวอังกฤษที่ทำผิดกฎหมาย ให้ใช้กฎหมายของอังกฤษในการตัดสินคดี รวมไปถึงบทลงโทษจะใช้ตามแบบของอังกฤษ หากจำเลยมีโทษประหารจะต้องได้รับการพิจารณาจากรองผู้ว่าการประจำเกาะชาว
3. จะไม่มีการลงโทษประหารจนกว่าจะได้รับคำสั่งจากรองผู้ว่าการประจำชาว
4. รองผู้ว่าการเกาะชาวสามารถไม่ลงโทษ หรือไม่เอาความในคดีเล็กๆน้อยๆได้
5. ชาวอังกฤษต้องอยู่ภายใต้กฎหมายฮอลันดาไม่ว่าจะในกรณีที่เป็นโจทก์ หรือจำเลย
6. ชาวอังกฤษจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เชื้อฟิงค์ดาร์จและการตัดสินของศาลทั้งนี้เพื่อความสงบและปลอดภัย
7. ผู้ที่อยู่ในกองทัพจะต้องเคารพกฎหมายของกองทัพ
8. รองผู้ว่าการประจำเกาะชาวจะมีอำนาจอย่างเต็มที่ ในการอนุมัติข้อบังคับที่ได้พิจารณาอย่างรอบคอบ และต้องรายงานต่อผู้ว่าการที่เบงกอล⁴¹

จะเห็นว่าคำประกาศที่ออกมาเกี่ยวกับการจัดการด้านกฎหมายของ ลอร์ด มินโด นั้นจัดทำขึ้นเพื่อให้ชาวอังกฤษปลอดภัย และได้ประโยชน์ขณะที่อยู่ในเกาะชาว ในส่วนที่กล่าวไว้ให้อยู่ภายใต้กฎหมายของฮอลันดานั้น เนื่องจากอังกฤษยังไม่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการกฎหมายจึงเห็นว่า ควรที่จะใช้กฎหมายของฮอลันดาก่อน ทั้งนี้คำประกาศที่ออกมานั้นอาจกล่าวได้ว่า เป็นการทำให้ชาวอังกฤษมากกว่าที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในชาว

⁴¹“Proclamation, Date 11th February, 1814,” in Stamford Raffles, *History of java vol. 2* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1982.), p. 211.

ภายใต้การดำเนินงานของแรฟเฟิลส์เริ่มจากการประกาศในวันที่ 12 มกราคม ค.ศ.1812 เกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในชวา โดยมีการจัดตั้งศาลสำหรับชาวยุโรปที่เมืองท่าสำคัญคือที่ปัตตาเวีย เซมารัง และสุราบายา และจัดตั้งศาลที่เรียกว่า *Landrost's court* ทั้งหมด 16 แห่งเพื่อเป็นศาลที่ตัดสินคดีของชาวพื้นเมือง ประกอบด้วย ศาลเบ็งฮูลู และศาลจักสา โดยมีผู้นำชาวพื้นเมืองให้คำปรึกษา⁴² ส่วนคดีอาญาที่มีการลงโทษประหารชีวิต แรฟเฟิลส์ได้ตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาคดี ณ ที่เกิดเหตุ โดยจะพิจารณาคดีเป็นกรณีไปโดยจะส่งผู้พิพากษาเดินทางไปฟังคดีนั้นๆ เอง⁴³

อย่างไรก็ตามในเรื่องการพัฒนาาระบบศาลยุติธรรมรวมทั้งการออกกฎหมายนั้นในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1814 แรฟเฟิลส์ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการตัดสินคดีในศาลชวา (*Administration of Justice in the Provincial courts of Java*) ซึ่งในกฎหมายนี้มีทั้งหมด 173 มาตราโดยจะเป็นกฎหมายที่พูดถึงระบบราชการ การศาล ซึ่งกฎหมายนี้จะเป็กฎหมายที่กำหนดสถานะของชาวพื้นเมืองโดยเฉพาะอำนาจของบรรดาผู้นำชาวพื้นเมืองให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจของผู้ว่าราชการในการบริหารราชการอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันยังทำให้อำนาจของบรรดาตัวแทนชาวพื้นเมืองลดลง

ตัวอย่างกฎหมายที่สำคัญและแสดงถึงอำนาจของผู้ว่าราชการที่มากขึ้นคือ

1. ผู้ว่าราชการจะเป็นผู้นำในการตัดสินคดี และเป็นผู้ปกครองในเขตที่แต่ละคนรับผิดชอบ แต่การตัดสินคดีในปัตตาเวีย เซมารังและสุราบายา จะมีเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลที่ปัตตาเวียรับผิดชอบ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าแรฟเฟิลส์ต้องการแบ่งแยกหน้าที่การปกครองอย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ฐานะของผู้นำชาวพื้นเมืองยังคงมีอยู่ ซึ่งจะอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการซึ่งจะได้รับมอบหมายหน้าที่ต่างๆจากผู้ว่าราชการ รวมไปถึงหัวหน้าหมู่บ้านจะอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการ

นอกเหนือไปจากการให้อำนาจผู้ว่าราชการมากขึ้น ยังคงมีการปรับปรุงวิธีการตัดสินคดีในแต่ละเขตจะเห็นได้จาก ในแต่ละเขตจะจัดตั้งศาลของชาวพื้นเมือง ซึ่งเปลี่ยนจาก *landrost's court* มาเป็นศาลที่ตัดสินคดีโดยเรสสิเดนต์ (*Resident's Court*) ซึ่งในศาลนั้นเรสสิเดนต์จะมีหน้าที่ในการตัดสินคดี โดยจะได้รับความช่วยเหลือจากผู้นำชาวพื้นเมือง จักสา และเบ็งฮูลู ซึ่งในการตัดสินคดีนั้นถ้าทั้งจักสาและเบ็งฮูลูเห็นด้วยกับเรสสิเดนต์จะถือว่าคดีนั้นสิ้นสุด หากมีความเห็นไม่

⁴²William Thom, *Memoir of the Conquest of Java with the Subsequent Operations of the British Forces in the Oriental Archipelago*, p. 122.

⁴³ตี จี อี ฮอลด์, *ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 1*, หน้า 593.

ตรงกันก็จะต้องส่งคดีต่อไปให้รองผู้ว่าการที่ปิดตาเวียดคตินซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นคดีใหญ่ๆ เช่น การปล้น กบฏ และการฆาตกรรม

อาจกล่าวได้ว่าการปรับปรุงในเรื่องการตัดสินคดีนั้น แม้ว่าส่วนหนึ่งจะทำเพื่อรักษาความปลอดภัยให้แก่ชาวอังกฤษรวมไปถึงชาวยุโรปอื่นๆ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการปรับปรุงให้การบริหารงานในแต่ละเขต มีความเป็นระเบียบมากขึ้น กว่าเมื่อครั้งที่ฮอลันดาปกครอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลังจากที่ฮอลันดากลับเข้ามาปกครองชวา นั้น ยังคงใช้วิธีตามที่แรฟเฟิลส์ตั้งไว้หลายประการ

1.4 การนำระบบการเช่าที่ดินมาใช้ในชวา

ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 นั้นภายในอังกฤษมีการตื่นตัวเรื่องแนวคิดในการบริหารตามแนวเสรีนิยม นอกจากนี้ยังมีความเชื่อว่าอังกฤษจะสามารถทำให้ประเทศในอาณานิคมมีความเป็นอารยะ แนวคิดที่แพร่หลายในช่วงนี้เป็นผลให้มีการเข้ามาบริหารงานในชวาของอังกฤษทำให้ชวาเกิดความเปลี่ยนแปลง⁴⁴ อัดัม สมิท (Adam Smith) มีอิทธิพลต่อแนวคิดในการบริหารงานของแรฟเฟิลส์ จะเห็นได้จากในหนังสือ *History of Java* นั้นแรฟเฟิลส์ได้พูดถึงแนวคิดของอัดัม สมิทไว้ด้วย จึงอาจเป็นไปได้ว่า แนวคิดของ อัดัม สมิท น่าจะมีอิทธิพลต่อแนวคิดในการบริหารงานในชวาของแรฟเฟิลส์⁴⁵

การกำหนดค่าเช่าและการจัดให้มีสวัสดิการที่ดินนั้น แรฟเฟิลส์คิดว่าจะเป็นการสนับสนุนให้มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในชวา เพื่อจะสนับสนุนให้ประชาชนอยู่ดีกินดีและมีความมั่งคั่ง รวมไปถึงการมีอิทธิพลในทางการเมืองจากการที่แรฟเฟิลส์ต้องการให้ชาวนารอดพ้นจากการกดขี่ของหัวหน้าชาวพื้นเมือง⁴⁶

ปัญหาการจัดการเรื่องที่ดินมีความสำคัญทั้งในเชิงการเมืองการปกครองและในเชิงเศรษฐกิจภายในชวา เพราะเรื่องที่ดินเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางการเมือง ในเรื่องบทบาทของผู้นำชาวพื้นเมือง รวมไปถึงชวาณา อาจถือได้ว่าแรฟเฟิลส์เป็นผู้ริเริ่มการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะแรฟเฟิลส์มองว่าการเข้ามาจัดการเรื่องที่ดินจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการจะพัฒนาทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมภายในชวา การปฏิรูปที่ดินในชวาจึงเป็นงานชิ้นสำคัญของแรฟเฟิลส์

ในการจำแนกประเภทที่ดินของชวานั้นค่อนข้างสับสน ทั้งนี้เพราะนอกจากจะแบ่งตามลักษณะของที่ดินซึ่งแบ่งเป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ (ชวา – sawah) และที่ดินที่แห้งแล้ง (เทกัล –

⁴⁴F. Garner, "Raffles and the Regents of Java: An Examination of Raffles Attitude towards the Indigenous Authorities in Java, 1811-16," (A Partial Fulfilment for the Degree of Bachelor of Art, Monash University, 1968), p. 3.

⁴⁵Stamford Raffles, *History of java* vol. 1, p. 193.

⁴⁶Ibid.

tegal) แล้ว ยังมีเรื่องของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย มีนักวิชาการหลายคนพยายามที่จะจัดแบ่งประเภทของที่ดินในชวาในช่วงก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งสามารถสรุปได้คือ

เพเตอร์ โบมการ์ด (Peter Boomgaard) ได้สรุปว่า สามารถแบ่งที่ดินของชวาออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. ที่ดินที่เป็นมรดกส่วนตัว ซึ่งเป็นที่นาที่อุดมสมบูรณ์ที่ดินส่วนตัวนี้สามารถโอนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่นได้โดยยกให้เป็นของขวัญหรือเป็นมรดกโดยแบ่งตามจำนวนทายาท

2. ที่ดินแบบส่วนรวม ซึ่งยังสามารถแยกย่อยออกไปได้อีกคือ

2.1 ที่ดินที่มีการกำหนดระยะเวลาในการจะทำการจัดสรรใหม่

2.2 ที่ดินที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการจะทำการจัดสรรใหม่

จากการศึกษาขององฮอกคัม (Onghokham) ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภทเช่นกันคือ⁴⁷

1. ที่ดินที่เป็นมรดกตกทอดจากบรรพบุรุษ (tanah-pasaka:sacred heirloom land)

2. ที่ดินที่ชวาพัฒนาด้วยตัวเอง (yasan-land:self-developed land)

สำหรับเรื่องกรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินนั้น ชนชั้นสูงในชวาไม่ว่าจะเป็นสกุลค่านูชูสุนัน และบรรดาผู้นำชาวพื้นเมือง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของฮอลันดา ถือเป็นชนชั้นที่มีสิทธิในการครอบครองที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามความเป็นเจ้าของที่ดินก็ยังเป็นของสกุลค่านในบริเวณเขตที่ปกครองอิสระ และเป็นของข้าหลวงตามแต่ละเขตที่ปกครองอยู่ ชวาไม่มีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของที่ดินได้ตามกฎหมาย จึงทำให้ไม่มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพและยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้แรงงานในทำการเกษตรบนที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินประเภทใดก็ตาม

อาจจะกล่าวได้ว่าการแบ่งที่ดินทั้งของโบมการ์ด และองฮอกคัม มีความคล้ายคลึงกันคือ ในประเภทแรกคือ แบ่งเป็นที่ดินที่สืบทอดเป็นมรดกได้ สำหรับที่ดินประเภทที่ 2 ตามที่ โบมการ์ด เสนอคือ ที่ดินแบบส่วนรวมนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงนั้นการเช่าที่ดินยังไม่มีการเช่าแบบส่วนรวมภายในเกาะชวามากเท่าใดนัก เนื่องจากมีการอพยพอันเป็นผลมาจากโรคระบาด ความล้มเหลวในการเกษตรกรรม สงคราม ความกดดันจากกฎระเบียบรวบรวมไปถึงความแห้งแล้งของดินทำให้ที่ดินในหลายๆหมู่บ้านปราศจากเจ้าของ⁴⁸ ดังนั้นน่าจะเป็นที่ดินประเภทเดียวกับที่องฮอกคัมเสนอคือ ที่ดินที่ชวาต้องพัฒนาด้วยตนเองและด้วยความที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในการถือครองจึงต้องมีการแบ่งสรรที่ดิน

⁴⁷Onghokham, *Peasant and Authority: in Search of "Peasant Consciousness" in Java*, p. 6

⁴⁸Peter Boomgaard, *Between Sovereign Domain and Servile Tenure -The Development of Rights to land in Java,1780-1870* (Amsterdam: Free University Press, 1989), p. 42.

สำหรับการแบ่งที่ดินใหม่นั้น เกษตรกรที่เป็นเจ้าของหรือชาวนาจะแบ่งที่นาจากที่นาจำนวนมาก และที่นาที่แบ่งได้มานั้น จะไม่สามารถโอนให้เป็นสิทธิของคนอื่น โดยที่ไม่ได้รับการยินยอมของหมู่บ้าน และสมาชิกจากทั้งในและนอกหมู่บ้านสามารถได้รับการแบ่งสรรที่ดินเพื่อการเพาะปลูก โดยจะต้องยอมรับภาระในการเสียดินหรือการใช้แรงงานแทนการเสียดิน (corvée labour)⁴⁹ ระยะเวลาในการจัดสรรที่ดินจะเปลี่ยนไปตามพืชที่จำเป็นต้องปลูกหรือพืชที่เป็นที่ต้องการของตลาดในขณะนั้น เช่น อ้อย และคราม หรือบางทีอาจแบ่งตามคุณภาพของดินในกรณีที่เป็นการจัดสรรที่ดินรายปี

เกี่ยวกับอำนาจในการจัดสรรที่ดินมีการโต้เถียงกันในเรื่องของทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกันว่า จะต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรของชาวพื้นเมืองหรือเป็นอิทธิพลของเจ้าหน้าที่จากตะวันตก ความความเห็นของรูฟฟาร์ (Rouffaer) ซึ่งเป็นนักกฎหมายชาวยุโรป กล่าวว่า ตั้งแต่ ค.ศ. 1800 ผู้ปกครองสูงสุดทั้งเจ้าหน้าที่ของฮอลันดาและเจ้าพื้นเมืองในเขตที่ปกครองโดยชาวพื้นเมือง จะเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดเพียงผู้เดียว สำหรับสิทธิในการครอบครองที่ดินนั้น ผู้ที่เข้ามาบุกเบิกที่ดิน (ชาวนาหรือเกษตรกร) จะสามารถอ้างสิทธิในการครอบครองได้นานตราบเท่าที่พวกเขาจะสามารถจ่ายภาษีให้กับผู้ปกครองสูงสุด แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะเสียดินให้แก่ก็ยังไม่มี ความแน่นอนในการครอบครองนัก ทั้งนี้เพราะผู้ปกครองสูงสุดในฐานะเจ้าของที่ดินทั้งหมดสามารถขับไล่ได้ตามความพอใจ

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ความเป็นอยู่ของเกษตรกรและชาวนาค่อนข้างลำบาก โดยเฉพาะในเขตที่ปกครองโดยฮอลันดาหรือชวาฮันและผู้นำชาวพื้นเมือง เกษตรกรมักจะถูกกดขี่ข่มเหงจากเจ้าพื้นเมือง รวมทั้งบรรดาขุนนางระดับสูง ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีอำนาจในการต่อรองทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ที่มักจะได้สิทธิในการถือครองที่ดินในบริเวณริมหรือชายขอบของเขตพื้นดินซึ่งเป็นบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์น้อยกว่าส่วนที่อยู่ตรงกลาง ทำให้ประชาชนเหล่านี้มีความลำบากมากขึ้นในการทำเกษตร นอกจากนี้ประชาชนยังมีภาระในการเสียดินทั้งนี้เพราะในบริเวณชวากลางนั้นฮอลันดาจะเก็บภาษีที่เป็นภาระผูกพัน* (contingent) ส่วนใหญ่เป็นข้าว บางปีก็เป็นเงินหรือเป็นผลผลิตอื่นๆที่กำลังเป็นที่ต้องการของฮอลันดา โดยจะมอบให้ ผู้นำชาวพื้นเมืองหรือฮอลันดารับผิดชอบในการสะสมผลผลิตต่างๆเหล่านั้น ซึ่งบรรดาผู้นำชาวพื้นเมืองจะต้องจัดหาให้กับฮอลันดาในจำนวนที่แน่นอนตามที่ฮอลันดาต้องการรวมทั้งการใช้แรงงานแทนภาษีด้วย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าชาวนาจะไม่มีสิทธิในการครอบครองที่ดินดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ก็ยังมีชาวนาอีกประเภทหนึ่งที่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเหมือนว่าเป็นเจ้าของนั่นคือ ชิเกป

⁴⁹Ibid, p. 2.

* คือการจัดส่งรายปีโดยปราศจากการจ่ายเงินตอบแทน

(sikep) เนื่องจากสามารถรับผิดชอบในการส่งบรรณาการหรืออากรที่รัฐต้องการ ซึ่งภาระที่จะต้องส่งนั้นมีจำนวนมากถึงครึ่งหนึ่งของผลผลิตที่ได้ทั้งหมดใน 1 แปลง⁵⁰ หรืออาจจะน้อยกว่านั้นขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน อากรที่เก็บได้ทุกคนต้องนำส่งเป็นบรรณาการให้กับราชสำนักหรือให้กับเจ้าหน้าที่ของฮอลันดาในปัดคาเวียปีละครั้งตามเวลาที่กำหนด โดยจะมีผู้นำชาวพื้นเมืองทำหน้าที่เก็บส่ง

สำหรับวิธีในการเก็บภาษีทั้งผลิตผลและแรงงานนั้น ผู้นำชาวพื้นเมือง จะเก็บโดยดูจากจำนวนครวเรือนในสำมะโนครัว หรือที่เรียกว่า จาจะห์ (cacah) การเสียภาษีจะเสียตามจำนวนครวเรือนในจาจะห์ที่ได้ทำการประเมินไว้ ภาษีที่เก็บได้ส่วนหนึ่งจะส่งให้กับฮอลันดาส่วนที่เหลือจากนั้นอาจจะเป็นของฮอลันดาหรือเป็นของผู้นำชาวพื้นเมือง ซึ่งพวกผู้นำชาวพื้นเมืองก็จะแบ่งต่อไปให้กับครอบครัว หรือ ผู้ที่ทำงานให้กับพวกเขา

ในส่วนของที่ดินของเจ้าพื้นเมือง ที่ดินที่สามารถทำรายได้ให้กับบรรดาเจ้าหรือชนชั้นสูง จะมีผู้ควบคุม (Stewards Demang) เป็นผู้จัดการซึ่งคนเหล่านี้จะรวบรวมส่วนแบ่งเจ้านายของพวกเขาจะได้รับซึ่งจะมาจากรายได้ที่เก็บมาจากหมู่บ้าน รวมทั้งรายได้ชาวนาที่ทำงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพในเขตออกยาคาร์ดาและสุระการ์ดา ซึ่งส่วนใหญ่นิยมปลูกข้าว ดังนั้นภาษีที่เก็บส่วนใหญ่จะเป็นการเก็บภาษีข้าว และภาษีบางอย่างในรูปเงิน และต้องการผลิตผลการเกษตร โดยเฉพาะงาชนิค ซึ่งจะถูกผูกขาดโดยฮอลันดาซึ่งจะเป็นการเก็บในลักษณะการส่งส่งและขนส่งไปให้รัฐบาล โดยผู้นำชาวพื้นเมืองหรือฮอลันดาจะเป็นผู้รับผิดชอบในการเก็บผลิตผลเหล่านี้⁵¹

เนื่องจากชาวนาจะต้องปลูกพืชโดยขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาด ซึ่งจะถูกรวบรวมโดยเจ้าหน้าที่ของฮอลันดา แต่เดิมชาวนาได้รับคำสั่งให้ปลูกอ้อยเพื่อนำมาทำเป็นน้ำตาล แต่เมื่อน้ำตาลราคาตกลงก็จะทำลายไร่อ้อยเพื่อปลูกพืชที่มีราคาดีกว่า โดยมีพวกผู้นำชาวพื้นเมืองเป็นผู้ควบคุมดูแลผลผลิตที่ได้ โดยผู้นำชาวพื้นเมืองจะทำสัญญากับเจ้าหน้าที่ของฮอลันดาในเรื่องการเก็บผลิตผลที่ชาวนาส่งมอบให้กับเจ้าหน้าที่ของฮอลันดา

อาจกล่าวได้ว่า หากมองในทางเศรษฐกิจผู้นำชาวพื้นเมืองจะเปรียบเสมือนกับพ่อค้าคนกลางระหว่างชาวนากับเจ้าหน้าที่ของฮอลันดา จึงทำให้ชาวนาจะต้องพบกับปัญหาการถูกเอาเปรียบ เนื่องจาก การขาดทุนของพวกเขาผู้นำชาวพื้นเมืองจากการถูกเอาเปรียบโดยเจ้าหน้าที่ฮอลันดา ทำให้ผู้นำชาวพื้นเมืองต้องใช้วิธีเข้มงวดกับชาวนาอีกต่อหนึ่งเพื่อไม่ให้ตนเองขาดทุน

⁵⁰ Onghokham, *Peasant and Authority: In Search of "Peasant Consciousness" in Java*, p. 8.

⁵¹ Peter Boomgaard, *Between Sovereign Domain and Servile Tenure - The Development of Rights to land in Java, 1780-1870*, p. 4.

ดังนั้นหากต้องการได้ผลประโยชน์มากก็จะต้องเก็บจากชาวนาให้มาก เพราะบรรดาเจ้าพื้นเมือง และผู้นำชาวพื้นเมืองจะได้รับผลประโยชน์จากส่วนที่เหลือจากส่งมอบให้กับฮอลันดา จึงทำให้ชาวนาได้รับความลำบากอย่างมาก และเป็นความลำบากที่ยาวนานและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะสิทธิในการครอบครองที่ดินของชนชั้นผู้ปกครองในชวายังคงทอดไปถึงลูกหลานได้ด้วย แต่ก็ต้องขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าของที่ดิน เช่นในกรณีที่ผู้นำชาวพื้นเมืองตายหรือหายสาบสูญไป สิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินจะถูกคืนให้กับเจ้าพื้นเมืองนั้นๆ ซึ่งเจ้าพื้นเมืองก็อาจจะแต่งตั้งทายาทของผู้นำชาวพื้นเมือง ให้เป็นเจ้าของที่ดินต่อไป หรือบางทีอาจยกให้กับคนอื่น แต่ท้ายสุดชาวนาที่อยู่ในภาวะที่ลำบากเช่นเดิม

สิ่งเหล่านี้เป็นสถานการณ์ที่แรฟเฟิลส์พบเห็นเมื่อเขามาถึงที่ชวาในปี ค.ศ.1811 แรฟเฟิลส์มองว่าเป็นหน้าที่ของอังกฤษที่จะต้องพยายามทำให้ภาระในการจัดเก็บภาษีมีความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพราะแรฟเฟิลส์คิดว่าผู้นำชาวพื้นเมืองในชวามีอิทธิพลอย่างมาก พวกเขาสามารถตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับการเก็บผลประโยชน์ว่าจะเก็บมากหรือน้อยได้ตามความพอใจ หรือจะเลือกเก็บภาษีกับประชาชน โดยจะเก็บเป็นสินค้า เงิน หรือแรงงาน หรือทั้งหมด ซึ่งการกระทำเช่นนี้ทำให้ประชาชนได้รับความลำบากมาก

ก่อนที่ ลอร์ด มิน โด จะออกจากชวา เขาได้เสนอให้ชวามีการนำระบบการเก็บรายได้แบบที่ใช้ในเบงกอลมาใช้* ดังนั้นเขาจึงได้บอกแรฟเฟิลส์ถึงหลักการของเขานั้นคือการพยายามค่อยๆ ทำลายระบบการบังคับปลูกพืชโดยเฉพาะการปลูกกาแฟ โดยการปล่อยให้พื้นที่ที่ปลูกกาแฟเป็นการลงทุนของเอกชน (private industry) โดยให้มีการเช่าที่ดินในระยะเวลาที่ยาว ท้ายที่สุดก็จะขายที่ดินที่ให้เช่าแก่เกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นๆ⁵³

*ในการนำระบบเช่าที่ดินมาใช้ในชวานั้นแรฟเฟิลส์ได้นำรูปแบบของการเสียภาษีส่วนใหญ่มาจากเบงกอลซึ่งในช่วงเวลาก่อนที่ลอร์ด มิน โด จะมาเป็นผู้ว่าการประจำเบงกอลนั้นมีการได้เอียงกันระหว่างเจ้าหน้าที่อังกฤษในเบงกอลว่า จะนำระบบที่ดินแบบใดมาใช้ในเบงกอล ระหว่างระบบชามินคาริและระบบไรชอทวาริซึ่งเมื่อมิน โดเข้ามารับหน้าที่ ได้เลือกระบบชามินคาริมาใช้ในเบงกอล ระบบชามินคาริ มีลักษณะที่ทุกชนชั้นในสังคมจะจ่ายภาษีที่ดินในรูปของเงินเดือนให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานของราชการ ระบบชามินคาริ นี้ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงในเบงกอลจะเห็นได้จาก คำกล่าวของลอร์ด คอρνวอลล์ (Lord Cornwallis) ที่สนับสนุนการนำระบบนี้มาใช้ ในคำแถลงของเขาในค.ศ.1799 ว่า “ความแน่นอนในการได้รับเงินในแต่ละเดือนจะทำให้เราคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เราได้รับซึ่งมันมาจากแรงงานของประชาชนซึ่งเราจะต้องนำผลประโยชน์ที่ได้รับมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อที่จะเป็นการกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานรวมทั้งการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม” (ดูใน John Bastin, *Raffles' Ideas on the Land Rent System in Java and Mackenzie Land Tenure Commission* (S⁷-Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1954), p. 25

⁵³John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 11.

จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่ดินเป็นปัญหาที่ ลอร์ด มินโต รวมทั้งแรฟเฟิลส์มองว่ามีความสำคัญ ทั้งนี้เพราะส่วนหนึ่งจะแก้ไขปัญหาคความยากลำบากของประชาชนและที่สำคัญมากกว่าจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่อังกฤษจะได้รับ ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นนโยบายหลักอีกประการ

ลอร์ด มินโต มีความเชื่ออย่างหนึ่งว่าการปฏิรูประบบการจัดเก็บรายได้ที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะจากที่ดินที่ครอบครองโดยชาวจีน รวมไปถึงการเก็บรายได้ของเจ้าหน้าที่ตะวันตก และระบบบังคับจัดส่ง ในชวา เป็นสิ่งที่รัฐบาลที่ชวาจะต้องทำและต้องทำอย่างรอบคอบและพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองชวาของแรฟเฟิลส์นั้นมีลอร์ด มินโตเป็นผู้วางรากฐานในการปฏิรูปในชวาบนเส้นทางที่จะนำไปสู่ความเป็นเสรี⁵⁴ จะเห็นได้จากคำประกาศของแรฟเฟิลส์ที่ว่า “หากการปฏิบัติงานในชวาของเขาได้รับการยกย่อง ขอขกความดีนี้ให้กับ ลอร์ด มินโต”⁵⁵

จะเห็นว่าแนวคิดของแรฟเฟิลส์ในเรื่องการจัดการเรื่องที่ดินในชวานั้นมีความสอดคล้องกับนโยบายของลอร์ด มินโต ซึ่งจะเห็นได้จากในช่วงเวลา 5 สัปดาห์ที่ ลอร์ด มินโต อยู่ที่เกาะชวา นั้น ลอร์ด มินโต ได้ใช้เวลาช่วงนี้ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรัฐต่างๆ ในชวาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของระยะเวลาในการครอบครองที่ดินทั้งนี้เพื่อให้ได้ความรู้เกี่ยวกับระยะเวลาในการถือครองที่ดิน รวมทั้งเงื่อนไขการเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งจะถูกกำหนดตามลำดับขั้นจากเจ้าของที่ดินไปจนถึงชาวนาชาวไร่ นอกจากนี้ยังศึกษาเกี่ยวกับที่ดินที่ใช้ในการปลูกกาแฟและที่ดินอื่นๆ ที่ควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการชูดริราคาของผลผลิตต่างๆ อย่างไม่เหมาะสมซึ่งผลผลิตเหล่านั้นเป็นการเก็บผลผลิตแบบภาระผูกพัน ซึ่งข้อมูลต่างๆ ที่ ลอร์ด มินโต ได้รับมานั้นมาจากรายงานที่มาจากผู้ตรวจการเป็นส่วนใหญ่นอกนั้นก็มาจากการรวบรวมข้อมูลของเจ้าหน้าที่ชาวคัตซ์ที่ทำงานให้กับอังกฤษซึ่ง คือ มุนทิงค์ และครันเซนส์ ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษา⁵⁶

ข้อมูลที่ได้จากการตั้งคณะกรรมการศึกษาค้นคว้าในปี ค.ศ.1812 นำโดยแมคเคนซี เพื่อค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน จากรายงานของเอฟ.เจ.รอตเทนบูเลอร์ (F. J. Rothenbuhler) ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกล่าวว่า ชาวพื้นเมืองชวาไม่มีแรงจูงใจในการทำงาน ทางที่จะแก้ปัญหานี้คือมีการจัดตั้งระบบที่ส่งเสริมให้มีการเพาะปลูกอย่างเสรี (free cultivation) โดยให้มีการเช่าหรือขายที่ดินที่อยู่ในความปกครองของชาวตะวันตกให้กับชาวพื้นเมืองที่เป็นแรงงานอยู่บนที่ดินผืนนั้น⁵⁷

⁵⁴Ibid, p. 12.

⁵⁵Ibid.

⁵⁶John Bastin, *Raffles' Ideas on the Land Rent System in Java and Mackenzie Land Tenure Commission*, p. 21.

⁵⁷John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 22.

นอกจากนี้จากการแนะนำของมุนทิงค์ทำให้แรฟเฟิลส์เชื่อว่า ความคิดที่ว่าธรรมชาติของชาวชวา นั้นเป็นคนเกียจคร้านนั้นถือเป็นความเชื่อที่ผิด ถ้าชาวชวาได้รับสิทธิครอบครองที่ดินก็จะมีแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้น⁵⁸

จากข้อมูลที่ได้รับมานั้นทำให้ ลอร์ด มิน โค มองเห็นความเร่งด่วนและความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงระบบที่ดินในชวาโดยจะเห็นได้จากคำประกาศหลักการทั่วไปของลอร์ด มิน โค ที่ต้องการให้มีการยกเลิกการทำให้ชาวพื้นเมืองถูกบังคับกดขี่ ดังนั้นเมื่อแรฟเฟิลส์เข้ามาปกครองจึงพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับระบบที่ดินเพราะเขามองว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ชาวพื้นเมืองถูกกดขี่อย่างมาก ดังนั้นเขาจึงนำระบบใหม่ที่เรียกว่า ระบบการเช่าที่ดินมาใช้ในชวา

สำหรับการดำเนินการก่อนที่จะมีการประกาศใช้ระบบที่ดินใหม่นี้เริ่มจาก มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดอายุการถือครองที่ดิน เมื่อ ลอร์ด มิน โค ออกไปจากชวา แรฟเฟิลส์ก็เริ่มจัดการโดยตั้งคณะกรรมการโดยมีมุนทิงค์และครันเซนส์เป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เก็บข้อมูล โดยมีแมกเคนซี ทำหน้าที่รังวัดที่ดินในชวาและรายงานรายละเอียดของที่ดินต่างๆ ในช่วงที่ถูกควบคุมโดยกองทหารฮอลันดา-ฝรั่งเศส แมกเคนซีนั้นเคยมีประสบการณ์ในการสำรวจที่ดินในอินเดีย และใน ค.ศ.1812 แรฟเฟิลส์ได้เริ่มทดลองนำระบบการเช่าที่ดินมาใช้

ในวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1813 อังกฤษก็ประกาศใช้ระบบการเช่าที่ดินอย่างเป็นทางการ โดยมีเป้าหมายโจมตีการผูกขาดการค้าระบบฟิวดัล (feudal) การบังคับจัดส่ง การประกาศจัดตั้งระบบการเช่าที่ดิน ใน ค.ศ.1813 เป็นเหมือนกับการแก้ปัญหาการเงินของอังกฤษและสภาพความเป็นอยู่ของคนชวาค้าว โดยเริ่มทดลองใช้ในที่บนเนินแถบชวาตะวันตกก่อนจะนำไปใช้ในชวากลางและขยายไปทั่วเกาะ แรฟเฟิลส์เชื่อว่าภายใต้ระบบนี้จะทำให้สามารถเก็บเงินสดหรือผลผลิตได้ในสัดส่วนที่แน่นอนและจะเป็นอัตราที่ยุติธรรมต่อชาวชวา แม้ว่าผลผลิตที่ได้อาจจะน้อยกว่าการใช้ระบบการส่งส่วยและขนส่งไปให้รัฐบาลแบบเดิม และการเก็บภาษีที่เป็นภาระผูกพันก็ตาม แต่บริษัทก็จะมีรายได้ที่แน่นอน

ระบบไรยอทวาริเป็นแนวคิดของ ร็อยโท โทมัส มอนโร (Thomas Monro) ซึ่งมีลักษณะคือจะมีการประเมินที่ดินในแต่ละแปลงโดยอนุญาตให้เกษตรกรหรือไรยอท (Ryot) มีอิสระอย่างเต็มที่ในการใช้ที่นา ที่ดินเหล่านั้นจะถูกแบ่งให้กับหัวหน้าหมู่บ้านค่าเช่าที่ดินจะถูกประเมินและกำหนดค่าเช่าในทุกๆแปลงในราคาที่ยืดหยุ่นพร้อมกับมีการกำหนดผู้เช่าให้แน่นอนไปพร้อมกับค่าเช่า ระบบนี้ถูกมองว่าทำให้ประหยัดเวลาแต่ในขณะเดียวกันก็อาจจะเกิดปัญหาได้เพราะจะทำให้เกิด

⁵⁸Ibid, p. 23.

ช่องว่างที่จะมีการซื้อขายทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการเก็บรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน” ซึ่งระบบนี้แรฟเฟิลส์จะนำมาใช้ในชวาในช่วงหลัง (ค.ศ.1814)

จากการประกาศกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินใน ค.ศ.1813 จะเห็นว่าการเข้ามาของอังกฤษนั้นนับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างมาก ความเคลื่อนไหวอย่างแรกของแรฟเฟิลส์คือการพยายามติดต่อโดยตรงกับเกษตรกรและเจ้าของที่ดิน โดยให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างเป็นตัวแทน (เบเกิล – Bekel) หรือหัวหน้าหมู่บ้าน แรฟเฟิลส์ต้องการที่จะลดบทบาทเจ้าหน้าที่พื้นเมืองที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างรัฐบาลและเกษตรกร ซึ่งจะพบว่าบรรดาพ่อค้าผู้นำชาวพื้นเมือง มีจำนวนที่ลดลงอย่างมากซึ่งปัญหานี้แรฟเฟิลส์ก็มองว่าอาจจะเกิดปัญหาต่อไปเนื่องจากนโยบายที่ออกมานี้อาจทำให้ชาวพื้นเมืองกลุ่มนี้เกิดความไม่พอใจจากการถูกลดบทบาทในทางการเมือง⁶⁰

แต่อย่างไรก็ตาม ความมุ่งหมายที่จะลดบทบาทของผู้นำชาวพื้นเมือง ในช่วง ค.ศ. 1813-1814 นำมาสู่ปัญหาว่าจะใช้ใครที่จะทำหน้าที่จัดเก็บภาษี ดังนั้นแรฟเฟิลส์จึงกำหนดให้หัวหน้าหมู่บ้านทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีโดยมีฐานะเป็นที่หนึ่งในหมู่ผู้ที่เท่าเทียมกัน (Primus inter pares) ซึ่งถือว่าเป็นผู้ถือครองที่ดินโดยเลือกจากคนในชนชั้นเดียวกันเพื่อเป็นตัวแทนของหมู่บ้านเพื่อที่จะทำงานร่วมกันกับองค์กรระดับสูงในหลายๆ พื้นที่ ซึ่งจะมีที่ปรึกษาอาวุโสของหมู่บ้านที่จะทำหน้าที่คอยช่วยเหลือและให้คำปรึกษา หัวหน้าหมู่บ้านจะมีหน้าที่ในการเก็บภาษีรวมทั้งผลผลิตต่างๆ โดยจะได้รับสารตราที่เป็นการแต่งตั้งโดยรัฐบาลมาเป็นสัญลักษณ์ ในความเป็นจริงหัวหน้าหมู่บ้านในสายตาของประชาชนแม้ว่าจะมาจากชนชั้นเดียวกันแต่ก็ถูกรัฐบาลอังกฤษในชวาทำให้มีสถานะที่สูงกว่า สิ่งนี้อาจจะเป็นความผิดพลาดของแรฟเฟิลส์ ทั้งนี้เพราะแม้บทบาทของผู้นำพื้นเมืองในการเก็บภาษีจะลดลง แต่บทบาทของหัวหน้าหมู่บ้านจะเข้ามาแทนที่ผู้นำพื้นเมือง อาจกล่าวได้ว่าการที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมในการปกครองชาวพื้นเมืองนั้น ถือเป็นสิ่งที่ยากที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในเวลารวดเร็ว

จากการที่แรฟเฟิลส์เข้ามาดูแลเรื่องที่ดินทำให้มีการจัดระบบภาษีใหม่ ทำให้ที่ดินถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. ที่ดินที่มีน้ำไหลผ่านอุดมสมบูรณ์ ซึ่งสามารถใช้ทำนาได้
2. ที่ดินที่แห้งแล้ง

ที่ดินในแต่ละชนิดนั้นจะถูกแบ่งตามจำนวนผลผลิตที่ได้รับโดยเฉลี่ย และจะมีการประเมินราคาเช่าตามผลผลิตที่ได้ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ⁶¹

⁵⁹Ibid, p. 6.

⁶⁰Ibid, p. 177.

⁶¹Stamford Raffles, *History of Java vol. 1*, p. 132.

1. ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ เป็นที่ดินที่จะต้องเสียค่าเช่าครึ่งหนึ่งของผลผลิตที่เก็บได้ทั้งหมด
2. ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ปานกลาง เป็นที่ดินที่จะต้องเสียค่าเช่าสองในห้าของผลผลิตที่เก็บได้ทั้งหมด
3. ที่ดินที่แห้งแล้ง เป็นที่ดินที่จะต้องเสียค่าเช่าหนึ่งในสี่ของผลผลิตที่เก็บได้ทั้งหมด

การเสียค่าเช่าที่ดินนั้นชาวนาหรือเกษตรกรอาจจะเสียเป็นข้าวหรือเป็นตัวเงินก็ได้ ซึ่งถ้าเสียเป็นตัวเงินจะต้องนำเงินนั้นไปให้กับหัวหน้าหมู่บ้านจากนั้นหัวหน้าหมู่บ้านจะนำเงินไปมอบให้กับที่ทำการรัฐบาลในแต่ละเขตอีกต่อหนึ่ง หากต้องการเสียเป็นผลผลิตซึ่งในที่นี้คือข้าว จะต้องนำข้าวไปมอบให้กับส่วนกลางของรัฐด้วยตัวเองซึ่งจะทำให้ผู้นำพื้นเมืองมีโอกาสกินสินบนลดลง ภายหลังจากการเสียค่าเช่าแล้ว ชาวนาจะมีสิทธิในการจำหน่ายผลิตผลที่เหลืออยู่ได้ตามความต้องการ ซึ่งจะทำให้ผู้นำพื้นเมือง ได้รับผลประโยชน์น้อยลง นอกจากนี้ผู้นำพื้นเมือง ยังสูญเสียอำนาจในการควบคุมการบังคับแรงงานเพราะแรฟเฟิลส์ยังจะกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานขึ้นมาใช้แทนและยังเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีสิทธิที่จะทำการค้าหรือทำการเกษตรได้ตามความพอใจ

จะเห็นว่าภายใต้นโยบายของแรฟเฟิลส์ ที่ดินทั้งหมดจะให้ประชาชนเช่า โดยอาจจะให้หัวหน้าหมู่บ้านเช่าช่วงอีกต่อหนึ่ง หรือให้กับเกษตรกรอิสระเป็นรายๆ (individual cultivators) ดังนั้นระบบการเช่าที่ดินจึงเป็นการทำลายระบบพิวคัลในชวาและการบังคับจัดส่ง อย่างไรก็ตามนโยบายนี้ยังคงยกเว้นในเขตปรีอังงันและเขตปาไม้ แต่ก็มีกรลดภาษีหรือค่าธรรมเนียมรวมทั้งภาษีการขนส่งเพื่อกระตุ้นให้เกิดการปลูกกาแฟที่เป็นอิสระรวมไปถึงผลผลิตอื่นๆ โดยจะมีการลดภาษีส่งออกและขายกาแฟให้กับรัฐบาลในอัตราที่ยุติธรรม แรฟเฟิลส์เองก็รู้ดีว่าการดำเนินงานตามนโยบายนี้เป็นสิ่งที่ยากและจะต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ แม้ว่าแรฟเฟิลส์จะยอมรับว่าไม่ควรที่จะกระทำอย่างเร่งด่วน แต่ก็ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่าปัญหาที่ดินเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดการในด้านอื่นๆ ทั้งนี้เพราะปัญหาที่ดินเกี่ยวข้องกับกิจการทุกอย่างในชวาทั้งทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ แรฟเฟิลส์มองว่าการปฏิรูปที่ดินนั้นหากสามารถทำได้จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากภายในชวา ทั้งนี้เพราะเป้าหมายของการเข้ามาของแรฟเฟิลส์คือการนำมาซึ่งความมั่งคั่งในชวาซึ่งจะนำไปสู่ความมั่งคั่งของอังกฤษ

การเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นแรฟเฟิลส์ต้องการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปอย่างค่อนข้างรัดกุม จะเห็นได้จากที่แรฟเฟิลส์พูดไว้ใน ค.ศ.1813 ว่า

...ความล้มเหลวของนโยบายการบังคับจัดส่งสินค้า เป็นสิ่งที่ควรขกเลิก แต่ก็ไม่ใช่เหตุผลที่เร่งด่วนในการทำการเปลี่ยนแปลงในตอนนี้อย่างไรก็ตามแม้ว่าการบังคับจัดส่งจะทำให้ผู้ที่ถูกกดขี่ไม่มีแรงจูงใจในการทำการเกษตร การที่บรรดาผู้นำพื้นเมือง สามารถกำหนดประเภทของสินค้าที่จะต้องจัดส่งทั้งเงินและสินค้าในปริมาณที่แน่นอนระบบนี้เป็นการกดขี่ เพราะทำให้ประชาชนเป็นฝ่ายเสียเปรียบ แม้การบังคับจัดส่งจะมีความแน่นอนในเรื่องปริมาณแต่ไม่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการที่จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ดังนั้นเราจึงควรปรับปรุงเพื่อผลประโยชน์ของอังกฤษ โดยการปรับปรุงนั้นสามารถที่จะสรุปได้เป็นข้อๆ คือ

1. การเข้าไปทำลายการบังคับจัดส่งผลิตภัณฑ์ในอัตราที่ไม่เหมาะสม พร้อมกับจัดตั้งให้มีการเพาะปลูกอย่างอิสระซึ่งจะรวมไปถึงการส่งเสริมการค้า
2. รัฐบาลจะเข้ามาควบคุมดูแลที่ดินรวมทั้งรายได้จากการเสียภาษีโดยการนำระบบการเช่าที่ดินมาใช้เพื่อขจัดปัญหาการแทรกแซงของ ผู้นำพื้นเมือง
3. การเช่าที่ดินจะผืนเล็กหรือใหญ่ให้แบ่งด้วยความยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตามทั้งสามอย่างนี้เป็นภาระที่ยากที่จะยกเลิกทั้งหมด...⁶²

การจัดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่ดินโดยเฉพาะการลดบทบาทของผู้นำพื้นเมือง รวมไปถึงการนำมาซึ่งความเป็นอิสระของประชาชน การพยายามที่จะเข้ามาปฏิรูปการบริหารราชการ โดยพยายามกระตุ้นว่าการปฏิบัติตามนโยบายของเขาในชาวลคือการปกครองโดยตรงจากรัฐบาลอังกฤษ ที่ชวานั้น จะช่วยลดบทบาทของผู้นำพื้นเมือง แรฟเฟิลส์มองว่านโยบายนี้จะทำให้ประชากรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การให้สิทธิ์แก่ประชาชนในการเป็นเจ้าของที่ดินและการทำการเกษตรอย่างอิสระ มีวัตถุประสงค์โดยกันผู้นำชาวพื้นเมืองออกจากระบบการจัดเก็บรายได้⁶³ ทำให้ประชากรไม่ถูกกดขี่จากผู้นำชาวพื้นเมืองเหล่านี้

แรฟเฟิลส์ต้องการที่จะดำเนินการให้สำเร็จด้วยความพอใจของทุกฝ่าย จอห์น บาสติน อธิบายว่า มาตรการนี้อาจจะเป็นการทำลายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับบรรดาผู้นำชาวพื้นเมือง เพราะความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหัวหน้าชาวพื้นเมืองยังคงติดต่อกันด้วยความนับถือ⁶⁴ และเพื่อเป็นการป้องกันการวิพากษ์วิจารณ์ของรัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอน แรฟเฟิลส์จึงบอกกับ

⁶²Clive Day, *The Policy and Administration of the Dutch in Java* (London: Oxford University Press, 1966), p. 173.

⁶³John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 33.

⁶⁴Ibid, p. 34.

กรรมวิธีการลับที่ลอนดอนว่า การลดอำนาจของผู้นำชาวพื้นเมือง จะไม่ทำให้เกิดการต่อต้านใดๆ ภายในชวา ทั้งนี้เพราะตำแหน่งและสถานะของบรรดาผู้นำชาวพื้นเมืองเหล่านี้ยังคงรักษาไว้เหมือนเดิม อาจกล่าวได้ว่าการลอบทฆาตผู้นำชาวพื้นเมือง อาจถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำกับรัฐบาลซึ่งนำไปสู่การเกิดสงครามชวาในเวลาต่อมา

ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการแสดงถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจของอังกฤษ แรฟเฟิลส์มองว่าการลอบทฆาตของผู้นำพื้นเมืองจะสำเร็จได้ต้องขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจของเมืองแม่ จะเห็นว่าก่อนหน้านั้นรัฐบาลฮอลันดาที่ชวาไม่พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงคามแนวที่อังกฤษพยายามทำ จากคำกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าแรฟเฟิลส์ถือว่าชวาเป็นอาณานิคมที่จะนำมาซึ่งรายได้และมีตลาดที่มีศักยภาพสำหรับเป็นแหล่งวัตถุดิบที่สำคัญของสินค้าสำหรับอังกฤษ ในขณะที่ฮอลันดาไม่มีสิ่งใดที่จะนำไปใช้เป็นวัตถุดิบจึงสนใจเกาะชวาเพียงเพื่อจะผลิตสินค้าส่งออกโดยจะจำกัดให้ ผู้นำชาวพื้นเมืองส่ง กาแฟ พริกไทย ข้าว และพืชพื้นเมืองตามที่คนต้องการ โดยส่งไปที่ผู้ว่าการชวาโดยผ่านทางหัวหน้าชาวพื้นเมือง

ด้วยเหตุผลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินในชวามีความสำคัญอย่างมากและถือเป็นนโยบายหลักที่แรฟเฟิลส์จะต้องพยายามทำให้เกิดผลประโยชน์ต่ออังกฤษให้มากที่สุด ซึ่งในช่วงเวลาที่เขาปกครองชวานั้นมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับที่ดินถึง 2 ครั้งภายในเวลา 4 ปีครั้งที่เขาเข้ามาปกครอง

การดำเนินงานในการปฏิรูปที่ดินของแรฟเฟิลส์นั้นมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องการรังวัดที่ดิน⁶⁶ และนอกจากนี้การที่ชาวพื้นเมืองต้องเสียค่าเช่าในรูปของเงินสดทำให้มีความต้องการเงินเพื่อที่จะนำไปใช้การจ่ายค่าเช่า จึงเป็นการบังคับให้ชาวพื้นเมืองต้องไปกู้กับนายหน้าชาวจีนทำให้เกิดความเดือดร้อนอย่างมาก สิ่งนี้เป็นผลมาจากการริบเร่งที่จะตั้งระบบการเสียค่าเช่าโดยการจ่ายด้วยเงินสดให้กับเจ้าหน้าที่อังกฤษ

แม้ว่าแรฟเฟิลส์จะทราบว่าเป็นเรื่องยากที่จะทำได้ในเวลาอันสั้นและไม่ควรเร่งรีบ แต่มีปัจจัยหลายอย่างทำให้เขาต้องเร่งนำระบบเช่าที่ดินมาใช้ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นจริงที่ว่าชาวพื้นเมืองชวานั้นพร้อมที่จะทำหรือไม่ นอกจากนี้การปฏิบัติงานก็ไม่ได้เป็นไปอย่างทั่วทั้งเกาะชวา คำประกาศใน ค.ศ.1813 ที่ต้องการยกเลิกระบบการบังคับส่งผลผลิต และการนำระบบการเช่าที่ดินมาใช้แทน โดยมีหลักการที่ให้อิสระแก่ประชาชนในการเพาะปลูกรวมทั้งให้อิสระแก่โรงงานนั้น ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงเขตการปลูกกาแฟและป่าไม้สักที่ประชาชนถูกว่าจ้างให้ไปตัดและขนส่งให้สำหรับรัฐบาลร้อยละ 60 ทำให้ชาวชวาในไร์กาแฟและแรงงานป่าไม้สักยังคงได้รับความเดือดร้อนอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากกาแฟและไม้สักสร้างกำไรให้กับอังกฤษอย่างมาก

⁶⁶Ibid, p. 57.

การเข้ามาเปลี่ยนแปลงโดยนำระบบเช่าที่ดินมาใช้ จะทำให้รายได้ของอังกฤษลดลง คำประกาศใน ค.ศ.1813 นั้นแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายที่จะทำลายอำนาจของผู้นำชาวพื้นเมือง และยังคงต้องการชักจูงชาวนาให้ติดต่อกับรัฐบาลอังกฤษที่ชาวโดยตรง แต่ยังคงอนุญาตให้พวก ผู้นำชาวพื้นเมืองที่ยังต้องการทำงานได้รับเงินเดือนเป็นการตอบแทน นับว่าเป็นการค่อยๆ ทำลายอิทธิพลขององค์กรชาวพื้นเมือง แต่อย่างไรก็ตามพวก ผู้นำชาวพื้นเมือง ก็ยังคงไม่พอใจและในท้ายที่สุดบทบาทของคนกลุ่มนี้ก็ยังคงมีอยู่

การดำเนินงานตามคำประกาศใน ค.ศ.1813 ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังนั้นใน ค.ศ.1814 แรฟเฟิลส์จึงปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับที่ดินใหม่ จากหลักฐานของ ดร. ไรท์ ที่เขียนบทความเรื่อง *Muntinghe's Advice to Raffles on the land Question in Java* ได้อธิบายถึงข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายของแรฟเฟิลส์จากคำประกาศในเดือนตุลาคม ค.ศ.1813 และประกาศในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1814 มีผู้เสนอว่าแท้จริงแล้ว แรฟเฟิลส์สนใจระบบไรขอทวาริมาก่อนแต่จากการที่ลอร์ด มินโด สนับสนุนการใช้ระบบชาวมินคาริ ที่เบงกอลทำให้แรฟเฟิลส์ทำตามนโยบายของผู้ที่ให้การสนับสนุนเขา การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ดินในชวาเป็นช่วงที่ลอร์ด มินโดหมดหน้าที่ที่เบงกอล แต่อย่างไรก็ตาม ดร. ไรท์ ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้เพราะเขาเชื่อว่า แรฟเฟิลส์คงจะไม่รอให้ลอร์ด มินโด หมดหน้าที่แล้วค่อยเปลี่ยนแปลงนโยบายเพราะความเกรงใจ แต่เป็นเพราะว่าแรฟเฟิลส์น่าจะตระหนักถึงปัญหาและเห็นข้อบกพร่องจึงได้เปลี่ยนแปลงนโยบาย⁶⁶

ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1814 แรฟเฟิลส์ได้ประกาศกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ (Revenue Instructions) ซึ่งสาระสำคัญโดยส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับรายได้จากที่ดิน โดยอ้างถึงความจำเป็นในการจัดตั้งระบบที่มีความยุติธรรม มีความสะดวกในการจัดเก็บและการประเมิน รวมไปถึงการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับคำสั่งนี้ แรฟเฟิลส์ต้องการให้ทั่วทั้งเกาะชวาใช้หลักการเดียวกัน ดังนั้นแรฟเฟิลส์จึงส่งคำสั่งนี้ไปยังเรสซิเดนต์ ในเขตต่างๆ ให้มีการจัดตั้งเจ้าหน้าที่เก็บรายได้⁶⁷

เรสซิเดนต์ ในเขตต่างๆ จะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ซึ่งจะมีหน้าที่ รวบรวมรายได้จากที่ดินแล้วส่งรายการที่เก็บได้ไปให้กับรัฐบาลที่ปัตตาเวีย โดยมีเรสซิเดนต์เป็นผู้ดูแลเจ้าหน้าที่ที่ตั้งขึ้นนี้จะต้องมีความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่เก็บรายได้จะมีสำนักงานและมีผู้ช่วย 1 คน ซึ่งผู้ช่วยนี้โดยมากจะเป็นคนท้องถิ่นและจะต้องเป็นคนที่มีความน่าเชื่อถือ มีฐานะดี และสามารถเข้ากับประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยจะได้รับเงินเดือนเป็นการตอบแทนประมาณ 100-200

⁶⁶ John Bastin, *Raffles' Ideas on the Land Rent System in Java and Mackenzie Land Tenure Commission* p. 146.

⁶⁷ ดู Appendix L no.2 ใน Stamford Raffles, *History of Java* vol.2, p. 12a.

รูปีชาวต่อเดือนหรืออาจจะได้รับสิทธิในการเช่าที่ดินฟรี⁶⁸ ในความเป็นจริงนั้น ผู้ช่วยถือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเก็บรายได้มากกว่าเจ้าหน้าที่ที่เรสซิเดนต์แต่งตั้งขึ้น ในเขตที่อยู่นอกเมืองออกไป จะมอบหน้าที่ให้กับหัวหน้าหมู่บ้านทำหน้าที่ดูแลเรื่องการจัดเก็บรายได้และการรักษาความปลอดภัย ซึ่งยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ชุดเดิมไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนใหม่

ในเรื่องการจ่ายเงินนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความไม่พอใจของบรรดาชาวพื้นเมือง แรฟเฟิลส์จึงกำหนดว่า จากเดิมทุกๆ หมู่บ้านจะมีการกำหนดจำนวนของข้าว และ/หรือ เงินที่แน่นอนโดยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของที่ดินที่เพาะปลูกได้ ซึ่งหัวหน้าหมู่บ้านจะรับผิดชอบในการเก็บภาษีที่ดิน แต่ในระบบใหม่ค่าเช่าจะกำหนดไว้เป็นรายบุคคลโดยยกเลิกระบบหมู่บ้านที่หัวหน้าหมู่บ้านทำหน้าที่เหมือนกับตัวกลางในการเก็บภาษี อย่างไรก็ตามตำแหน่งหัวหน้าหมู่บ้านยังคงมีอยู่โดยจะทำหน้าที่รวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินเป็นรายบุคคล การเก็บค่าเช่าของระบบที่ดินในค.ศ. 1814 นั้นคิดคำนวณค่าเช่าดังนี้⁶⁹

ตารางที่ 2 แสดงอัตราค่าเช่าที่ดินใน ค.ศ. 1814

	สินค้าที่มาจากดินที่อุดมสมบูรณ์ (sawah product)	สินค้าที่มาจากดินที่แห้งแล้ง (tegals product)
ที่ดินคุณภาพดี	1/2	2/5
ที่ดินคุณภาพปานกลาง	2/5	1/3
ที่ดินคุณภาพต่ำ	1/3	1/4

ที่มา: Stamford Raffles, *History of Java vol. 1* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1982), p. 158.

แรฟเฟิลส์ต้องการให้เกษตรกรได้รับการแบ่งปันอย่างพอเพียงในที่ดินและในขณะที่เดียวกันระบบใหม่ที่เกิดขึ้นนี้คือการเป็นเจ้าของร่วมกันนั่นเอง⁷⁰ โดยเขาต้องการให้ผู้ที่เพาะปลูกมีผลผลิตต่างๆ

⁶⁸ John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 11.

⁶⁹ John Bastin, *Raffles' Ideas on the Land Rent System in Java and Mackenzie Land Tenure Commission*, p. 178.

⁷⁰ Peter Boomgaard, *Between Sovereign Domain and Servile Tenure - The Development of Rights to land in Java, 1780 – 1870*, p. 6.

ในจำนวนที่เท่ากันและเอาส่วนเกินมาให้แก่รัฐบาล เขาคิดว่าภาษีควรที่จะถูกเก็บในรูปแบบของเงินและเขาเชื่อว่าระบบการเก็บภาษีในรูปแบบเงินจะนำไปสู่การหมุนเวียนเงิน แต่อย่างไรก็ตามการจ่ายภาษีก็ไม่จำเป็นต้องเป็นเงินเสมอไป ถ้าอยู่สภาวะที่จำเป็นการจ่ายภาษีอาจจ่ายเป็นข้าว แต่ไม่ได้จ่ายตามอย่างที่ฮอลันดาทำที่เป็นการเก็บข้าวเป็นภาระผูกพัน

จะเห็นว่าระบบไรขอทวาริ ได้ถูกขยายไปทั่วชาว แม้ว่าพยายามปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น แต่ระบบนี้ยังคงมีปัญหา เป็นผลให้การบริหารงานของแรฟเฟิลส์ ต้องเผชิญกับองค์กรพื้นเมืองที่มีความแข็งแกร่ง ปัญหาต่างๆนี้เกิดจาก

1. ความไม่พอใจของชาวพื้นเมืองที่รับผิดชอบในการเก็บรายได้ เนื่องจากพวกเขาได้รับเงินน้อยกว่าที่อื่นซึ่งแต่ละเมืองจะมีความแตกต่างกันไปเช่น

- ปากาลองกัน (Pekalongan) มีที่ดินที่ยังไม่ได้สำรวจแต่ได้รับการประเมิน ทำให้สามารถเก็บเงินได้เพียงครึ่งหนึ่งของที่ประเมินไว้เท่านั้น

- เกตุ พบปัญหาเจ้าหน้าที่ชักยอกเงินในการเก็บค่าเช่า เงินส่วนที่ขาดหายไปนั้นพบว่าเจ้าหน้าที่บันทึกไว้ว่าเป็นผลมาจากการต่อต้านจากเกษตรกร ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกับในไอส์ตุค ผู้เก็บเงินพบสาเหตุที่ทำให้ประชากรลำบากเนื่องมาจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่⁷¹

- เทกัล รายได้ใน ค.ศ.1815-1816 สามารถเก็บได้เพียง 1 ใน 4 ของที่ประเมินไว้

- สุราบายา ค่าเช่าที่เก็บได้มีจำนวนค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นผลมาจากเกษตรกรกู้เงินจากนายทุนจีน ทำให้ในบริเวณนี้มีการเปลี่ยนแปลงคือ หัวหน้าหมู่บ้านที่เก็บค่าเช่าจะบทบาทน้อยกว่านายทุนจีน ใน ค.ศ.1815 มีการสำรวจที่ดินในสุราบายาอีก แต่ความล้มเหลวในการเพาะปลูกของเกษตรกรทำให้รัฐบาลมีรายได้เพียงร้อยละ 20 แต่สถานการณ์เช่นนี้กลับทำให้ชาวจีนมีบทบาทมากขึ้น⁷² เพราะชาวประชาชนต้องไปกู้เงินจากชาวจีนเพื่อนำมาจ่ายให้กับรัฐบาล ดังนั้นหนี้ของชาวบ้านจึงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

- บันเต็น จะเห็นว่าตลอดปี ค.ศ.1813 ค่าเช่าที่ได้รับในบันเต็น ตามหลักการของระบบชาวมินคาริ ในบริเวณที่ราบเป็นจำนวน 19,941 ดอลลาร์สเปน พบว่าเกิดปัญหาความล่าช้าในการจ่ายค่าเช่า โดยเฉพาะใน ค.ศ.1814 เริ่มมีผลกระทบทั้งในที่ดินที่เป็นที่ราบและที่สูงในบันเต็น ที่เก็บค่าเช่าโดยหัวหน้าหมู่บ้านเดิมกำหนดไว้ที่ 100,000 รูปีชวา แต่สามารถเก็บได้ 98,846 รูปีชวา

ความล่าช้าในการจ่ายเงินค่าเช่าที่บันเต็น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการประเมินที่ดินที่มีมากเกินไป แต่ขาดแคลนเครื่องมือและจำนวนคนในการจัดเก็บ รวมทั้งหัวหน้าหมู่บ้านไม่สามารถอ่านหรือเขียนได้

⁷¹ John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 56.

⁷² Ibid, p. 57.

และไม่มีความสามารถในการทำบัญชีรายได้ ทำให้ต้องพึ่งพาชาวพื้นเมืองที่อ่านออกเขียนได้ซึ่งมีจำนวนน้อยและยังกระจายไปในเขตต่างๆทำให้เกิดความผิดพลาดในการรายงาน⁷³

- ซิเรเบน ตอนที่ใช้ระบบขามินคาริ สามารถประเมินค่าเช่าที่ดินได้ 156,722 รูปีชวา ในปีต่อมาที่ใช้ระบบไรยอทวาริ สามารถประเมินค่าเช่าได้เพิ่มเป็น 399,942 รูปีชวา แต่ภายหลังจากฮอลันดาเข้ามาปกครองอีกครั้งก็ประเมินค่าเช่าได้เพียง 94,304 รูปีชวา

จากตัวอย่างที่ยกมานั้น จะเห็นว่าการสำรวจที่ดินในช่วงที่อังกฤษปกครองค่อนข้างมีปัญหา จึงส่งผลถึงรายได้ที่จะได้รับเกิดความล่าช้าตามไปด้วย จากการสังเกตของเจ้าหน้าที่ฮอลันดาใน ค.ศ.1817 กล่าวว่า ปัญหาการสำรวจที่ดินที่เกิดขึ้น เพราะอังกฤษไม่ได้ทำการสำรวจที่ดินด้วยตัวเอง แต่วางใจให้เจ้าหน้าที่พื้นเมืองที่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้เป็นผู้คำนวณ⁷⁴

2. ความต้องการรายได้จากการเช่าที่ดินของแรฟเฟิลส์ กลับเป็นการสนับสนุนให้ชาวพื้นเมืองหันไปหาพ่อค้าชาวจีนมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่านโยบายของแรฟเฟิลส์ถูกทำลายในบริเวณที่ห่างออกไป พ่อค้าชาวจีนเข้ามาได้รับผลประโยชน์แทนที่ผู้นำชาวพื้นเมืองโดยการแทรกซึมระบบเศรษฐกิจแบบตะวันตกในชวา ทำให้ชาวพื้นเมืองได้รับความกดดันเหมือนกับสภาพก่อนที่แรฟเฟิลส์จะเข้ามาเปลี่ยนแปลงระบบการเช่าที่ดิน เพียงแต่เปลี่ยนจากผู้นำชาวพื้นเมืองเป็นถูกกดดันจากนายทุนจีน

3. หลักการของแรฟเฟิลส์ที่ต้องการให้มีความเป็นอิสระในการเพาะปลูกเพื่อให้มีการสนับสนุนให้มีการขยายกำไรจากการส่งออกผลผลิตทางการเกษตร แต่ในความเป็นจริงกลับไม่ได้ผลตามที่ต้องการเนื่องจากชาวชวาละทิ้งการปลูกกาแฟและคราม หันมาปลูกข้าวแทน เพราะข้าวเป็นที่นิยมในการปลูกมานาน นอกจากจะส่งไปขายแล้ว ยังสามารถใช้บริโภคได้เองด้วย ชาวนาถูกบังคับให้ปลูกพืชอื่น ๆ ตามที่ฮอลันดาต้องการมานาน เมื่อสามารถเลือกปลูกได้ตามต้องการจึงนิยมปลูกข้าวมากกว่าพืชชนิดอื่น

4. การขาดความรู้และความเข้าใจของประชาชนก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งเนื่องจากว่าผู้เก็บภาษีจะต้องกรอกแบบฟอร์มที่จัดการโดยหัวหน้าหมู่บ้าน ประชาชนที่ไม่รู้หนังสือก็จะไม่เข้าใจเนื้อหาในนั้น สิ่งนี้แสดงถึงความจริงแล้วหัวหน้าหมู่บ้านยังคงควบคุมการจัดการรายชื้อตามที่เขาต้องการเนื่องจากแบบฟอร์มนั้นไม่เพียงแต่มีรายละเอียดของภาษี ยังมีรายละเอียดของการประเมินที่ดิน สิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนไม่พอใจในนโยบายมากขึ้น

4. ความไม่เข้าใจในสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของชาวพื้นเมือง ทำให้การคาดหมายผิดพลาดไป เห็นได้จากการเก็บภาษีที่ดินที่แรฟเฟิลส์ต้องการให้ชาวพื้นเมืองเสียด่านเช่าในรูปเงิน

⁷³Ibid, p. 54.

⁷⁴Ibid, p. 55.

แต่ในความเป็นจริงชาวพื้นเมืองยังนิยมใช้วิธีการแลกเปลี่ยนสินค้า ทำให้นอกจากต้องเก็บส่วยให้กับผู้นำท้องถิ่นแล้วยังต้องเสียภาษีในรูปเงินให้กับรัฐบาลอาณานิคมด้วยส่งผลให้ชาวนาต้องหันไปพึ่งนายทุนเงินที่ปล่อยเงินกู้ ทำให้การปฏิรูปที่ดินและนโยบายต่างๆ ของแรฟเฟิลส์นั้นแทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อชาวพื้นเมืองกลับไปให้ประโยชน์กับชาวจีนมากกว่า⁷⁵ และการคาดหมายว่าเมื่อออกกฎว่าประชาชนสามารถปลูกพืชได้ตามที่ตนต้องการปรากฏว่าชาวนานิยมปลูกข้าวมากที่สุดทำให้ความคาดหมายที่จะให้มีผลผลิตอื่นๆ เช่น กาแฟ ที่มีราคาสูงไม่ได้ผลตามที่ต้องการ

อาจกล่าวได้ว่า การเข้ามาปกครองของอังกฤษนั้นเกี่ยวกับปัญหาที่ดิน แรฟเฟิลส์มองว่าตัวเขาอยู่ในฐานะผู้สำเร็จราชการของอังกฤษในชวามีสิทธิเต็มที่ในที่ดินและแรงงานในอาณาเขตของชาวตะวันตก ชายฝั่งทะเลทางเหนือ แรฟเฟิลส์มีความคิดที่จะนำระบบภาษีที่ดินมาใช้แทนการส่งพืชผลให้กับผู้นำชาวพื้นเมือง อองฮอกคัมกล่าวว่าหากแรฟเฟิลส์ปกครองชาวต่อไป จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคมชวาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เพราะจะทำให้ชาวพื้นเมืองแต่ละคนสามารถมีที่ดินเป็นของตนเองได้⁷⁶

อย่างไรก็ตามการเข้ามาปฏิรูประบบที่ดินในชวาของแรฟเฟิลส์นั้นแม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จในด้านการปฏิบัติแต่ทางด้านแนวคิดนับว่าประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เป็นเพราะเมื่อชวากลับเป็นของฮอลันดา ระบบภาษีที่ดินยังคงรักษาเอาไว้ แต่ รัฐบาลคณะกรรมการสูงสุดของฮอลันดา (Commissioners-General) เสนอให้มีการปรับปรุงถึง 2 ครั้งคือ ใน ค.ศ.1818 และใน ค.ศ. 1819 ซึ่งการปรับปรุงครั้งหลังนั้นมีผลบังคับใช้ไปจนถึง ค.ศ. 1872 เลขที่เดียว⁷⁷

จะเห็นได้ว่าภายใต้การบริหารงานของแรฟเฟิลส์นั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาที่แรฟเฟิลส์เข้ามาปกครองซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นการลองผิดลองถูกเพื่อนำสิ่งที่ดีมาสู่ชวาก็อาจเป็นได้ แม้ว่าการดำเนินงานอาจยังไม่ได้ผลนักแต่มันก็แสดงถึงความพยายามของอังกฤษในการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังมานานซึ่งเมื่ออังกฤษคืนเกาะชวาให้กับดัตช์แล้วดัตช์ก็เข้ามาพยายามแก้ไขต่อไป ตามแนวคิดที่อังกฤษพยายามใช้

จากสิ่งที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นจะเห็นได้ว่าภายใต้นโยบายการปกครองชวาของแรฟเฟิลส์นั้นนโยบายที่ถูกกล่าวถึงอย่างมากคือ เรื่องการปฏิรูปที่ดินแม้ว่าการบริหารนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรแต่ในความเป็นจริงนั้นแนวคิดหลักในการปฏิรูปที่ดินในเกาะชวาของแรฟเฟิลส์คือการ

⁷⁵ ภูวดล ทรงประเสริฐ, อินโดนีเซีย: อดีตและปัจจุบัน, หน้า 142.

⁷⁶ Onghokham, *Peasant and Authority: in Search of "Peasant Consciousness" in Java*, p.11.

⁷⁷ Peter Boomgaard, *Between Sovereign Domain and Servile Tenure - The Development of Rights to Land in Java, 1780 - 1870*, p. 7.

ทำลายอิทธิพลของตัวแทนชาวพื้นเมือง ยกเลิกระบบที่กดขี่ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจทางด้านเศรษฐกิจอันจะนำมาซึ่งความมั่งคั่งของอังกฤษและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวชวา

2. ด้านเศรษฐกิจและการค้า

เมื่ออังกฤษเข้ามาปกครองชวา นโยบายของอังกฤษในด้านเศรษฐกิจกล่าวโดยภาพรวมคือเป็นการสร้างคุณภาพชีวิตของชาวชวาเพื่อนำไปสู่ความมั่งคั่งของประชาชนชวรวม ไปถึงทำให้เกิดความเสมอภาคในสังคมชวา⁷⁸ แรฟเฟิลส์คิดว่าหากทำสำเร็จจะนำมาซึ่งความมั่งคั่งของอังกฤษด้วย นอกจากนี้แรฟเฟิลส์ยังต้องการที่จะทำให้เกาะชวาเป็นศูนย์กลางการค้าในภูมิภาคตะวันออกไกล ทั้งนี้เพื่อจะเป็นการเอื้อประโยชน์ในการเดินเรือผ่านเกาะชวาไปยังเมืองท่าของจีนและญี่ปุ่น ซึ่งในขณะนั้นอินเดียสามารถดึงดูดความสนใจได้น้อยลง⁷⁹

ในช่วงก่อนที่อังกฤษจะยึดครองเกาะชวานั้น แรฟเฟิลส์เริ่มมีความคิดที่จะทำให้อังกฤษเข้ามาควบคุมการค้าบริเวณคาบสมุทรมาเลย์และบริเวณหมู่เกาะอินเดียตะวันออก ทั้งนี้เพราะการค้าบริเวณคาบสมุทรมาเลย์จะเป็นทั้งตลาดสำหรับสินค้าจากอินเดียและสินค้าจากอังกฤษ ที่สำคัญที่สุดคือจะช่วยส่งเสริมการค้ากับจีน ซึ่งถ้าสามารถทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้าก็จะส่งผลให้บริเวณคาบสมุทรนี้เป็นเขตสำคัญทางยุทธศาสตร์และการค้าของอังกฤษ ทั้งนี้แรฟเฟิลส์มีนโยบายที่จะสร้างเครือข่ายทางการค้าของอังกฤษในบริเวณนี้

ภายหลังจากการยึดครองชวา แรฟเฟิลส์สนับสนุนให้ชาวพื้นเมืองสามารถเพาะปลูกได้อย่างเสรี โดยจะปลูกพืชใดๆ ก็ได้ตามความต้องการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการจ้ระเบียบการเช่าที่ดิน ทั้งนี้แรฟเฟิลส์เชื่อว่าจะสามารถเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน และรายได้จากการเช่าที่ดินนี้จะเป็เครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เกิดการหมุนเวียนของเงิน โดยเริ่มจากชนบท ซึ่งถ้าระบบนี้สามารถทำสำเร็จ จะทำให้ชวามีกำลังซื้อมากขึ้นซึ่งส่งผลให้เกิดประโยชน์มหาศาลต่ออังกฤษ ดังนั้นการจ้ระเบียบการเช่าที่ดิน จึงเป็นรากฐานที่จะทำใ้คนชวามีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ขณะเดียวกันรัฐบาลก็จะได้ประโยชน์จากการเก็บภาษีอีกด้วย แรฟเฟิลส์คิดว่าในที่สุดชวาจะเป็นอาณานิคมที่จะนำมาซึ่งรายได้และขณะเดียวกันจะเป็นตลาดที่มีศักยภาพสำหรับเป็นแหล่งวัตถุดิบของสินค้าจากอังกฤษ ดังนั้นนอกเหนือจากการจ้ระเบียบการเช่าที่ดิน แรฟเฟิลส์จึงสนับสนุนการค้าทั้งการค้าส่งออกและนำเข้า

⁷⁸ดู Appendix L ใน Stamford Raffles, *History of Java vol. 1*, p. 241.

⁷⁹Demetrius Charles Boulger, *Life of Sir Stamford Raffles*, p. 156.

อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของแรฟเฟิลส์มีลักษณะที่น่าสนใจ 2 ประการคือ ประการแรก นโยบายนี้มุ่งที่ผลประโยชน์ของรัฐบาลอังกฤษทั้งที่เบงกอลและลอนดอน ประการที่สองซึ่งเป็นความสนใจของแรฟเฟิลส์เองนั่นคือ ความต้องการที่จะลดอิทธิพลของชาวพื้นเมือง ทางเศรษฐกิจและการเมือง รวมไปถึงอิทธิพลของฮอลันดาและโปรตุเกส โดยต้องการให้อังกฤษเข้าไปแทนที่อิทธิพลเหล่านั้น⁸⁰

จึงเท่ากับว่านโยบายของแรฟเฟิลส์นั้น แท้จริงคือการทำเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลอังกฤษทั้งที่ลอนดอนและเบงกอล นั่นคือการทำให้รัฐบาลอังกฤษได้รับกำไรจากรายได้ทั้งภายในและการค้าภายนอก โดยใช้หลักการปกครองตามที่แรฟเฟิลส์กำหนดขึ้นเป็นเกณฑ์ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐบาลอังกฤษเป็นหลัก

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าการปกครองชาวจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของอังกฤษเป็นหลักนั้น จะเห็นได้จากการที่แรฟเฟิลส์ ไม่ต้องการที่จะให้มีการผูกขาดการค้าและบังคับส่งส่วยในชาวเหมือนที่ฮอลันดาเคยทำ แต่เมื่อเข้ามาปกครองจริงๆแล้ว แรฟเฟิลส์พบว่าไม่สามารถที่จะยกเลิกการผูกขาดสินค้าบางอย่างได้นั้นคือกาแฟและไม้สัก ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของแรฟเฟิลส์ว่า “...แม้ว่าอังกฤษจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายการผูกขาดการค้าและระบบการส่งส่วยและขนส่งไปให้รัฐบาลสินค้าอย่างที่รัฐบาลฮอลันดาทำ แต่อังกฤษก็ยอมรับว่ามีนโยบายหลายด้านของฮอลันดาที่เราพอใจ...”⁸¹

แนวคิดที่สนับสนุนข้อความนี้อีกประการหนึ่งคือ การบริหารงานในเขตชวาตะวันออก ซึ่งแรฟเฟิลส์ยังคงใช้นโยบายผูกขาดการค้า เนื่องจากคาดว่าจะไม่ได้รับผลประโยชน์มากนักจากการนำระบบการค้าแบบเสรีมาใช้ อีกทั้งการติดต่อกันระหว่างคนพื้นเมืองกับเจ้าหน้าที่ก็เป็นไปได้ยาก คนพื้นเมืองส่วนใหญ่มีฐานะยากจนอาจทำให้ไม่คุ้มกับรายได้ที่อังกฤษจะได้รับ ดังนั้นในบริเวณนี้จึงยังคงใช้ระบบผูกขาดแบบฮอลันดาไว้⁸² สิ่งสำคัญที่สุดในการบริหารงานของแรฟเฟิลส์ที่เกาะชวานั้นคือผลประโยชน์ที่อังกฤษจะได้รับ เพราะจะส่งผลกระทบต่อจิตใจคนเกาะชวาให้ฮอลันดาของรัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอนและ เบงกอล ทั้งนี้แรฟเฟิลส์ต้องการให้อังกฤษยึดครองเกาะชวาเป็นการถาวร

⁸⁰J.S.Tay, “The attempt of Sir Stamford Raffles to secure British Interests in The East-Indian Archipelago, 1818-1819,” (University of Malaya, 1958), p. 9.

⁸¹John Bastin, “Raffles and a British Indonesia,” in *Essays on Indonesian and Malayan History* (Singapore: Donald Moore Books, 1965), p. 118.

⁸²Letter from Raffles - Minto (10 June 1811) in Sophia Raffles, *Memoir of the Life and Public Service of Sir Thomas Stamford Raffles*, pp. 64 - 65.

อย่างไรก็ตามนโยบายด้านเศรษฐกิจของแรฟเฟิลส์ในเกาะชวานั้น ในระยะแรกคือการส่งเสริมการค้าทางเรือ ทั้งนี้เพื่อให้มีรายได้จากการส่งออกจำนวนมาก⁸³ รัฐบาลอังกฤษจึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการควบคุมดินแดนอาณานิคมซึ่งหมายถึงดินแดนในหมู่เกาะอินเดียตะวันออกและบริเวณใกล้เคียงคืออินเดียและคาบสมุทรมลายู ดังนั้นนโยบายในระยะที่สองคือการพยายามเข้าไปควบคุมการค้าในชวา ซึ่งเป็นผลจากการรักษาความสงบในดินแดนต่างๆ ที่ไม่ยอมรับอำนาจของอังกฤษ ดังนั้นจึงเป็นการดำเนินการทางการเมืองและเศรษฐกิจควบคู่กันไป

แต่การเข้ามาปกครองชวาของแรฟเฟิลส์นั้น เป็นช่วงที่เศรษฐกิจภายในชวาอยู่ในภาวะตกต่ำซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาตั้งแต่ก่อนที่อังกฤษจะเข้ามาปกครอง กล่าวคือในช่วงที่คานเดเลสปกครองมีนโยบายเสริมกำลังทหารเพื่อทำสงครามกับอังกฤษ ทั้งเหตุการณ์จากภายนอกก็ยังส่งผลให้อังกฤษไม่สามารถหาผลประโยชน์จากเกาะชวาได้ตามที่ตั้งใจไว้ เช่นกรณีของราคากาแฟที่ตกลงโดยเฉพาะใน ค.ศ.1812 ซึ่งเป็นช่วงปีแรกๆ ของการเข้ามาปกครองชวาในช่วงเวลานี้แรฟเฟิลส์มีค่าใช้จ่ายในการบำรุงกองทหารเพื่อรักษาความสงบภายในชวา ทั้งยังต้องเร่งแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำไปพร้อมกัน

ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำส่วนหนึ่งเป็นผลจากปัญหาค่าเงินตกต่ำ ปัญหานี้สืบเนื่องมาจากสมัยการปกครองของคานเดเลส โดยเฉพาะในชวาภาคตะวันออก ที่มีการออกธนบัตรออกมาเป็นปริมาณมาก โดยเฉพาะธนบัตรโปรโบลิงโก (Probolinggo Papers)* ทำให้แรฟเฟิลส์ต้องแก้ปัญหาโดยการหมุนเวียนเงินทั้งจากรัฐบาลและจากธนาคารลอมบาร์ด (Lombard Bank) แต่ปัญหายังคงมีอยู่⁸⁴

ด้วยสภาพเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวยต่อความมั่งคั่งของแรฟเฟิลส์ ที่จะใช้นโยบายสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลอังกฤษทั้งที่เบงกอลและลอนดอน ส่งผลให้ในระหว่างที่แรฟเฟิลส์ปกครองชวา ได้กำหนดนโยบายต่างๆออกมามากมายเพื่อแก้ไขปัญห เพราะในระหว่างที่แรฟเฟิลส์ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกาะชวาไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากเบงกอลเลย ซึ่งนโยบายที่ออกมานั้นถือเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชวาไม่ว่าจะเป็น การประกาศนโยบายทางการเงินในวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1813 เพื่อแก้ไขปัญหาค่าเงิน โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนคือ⁸⁵

⁸³ C.E. Wurtzburg, *Raffles of the Eastern Isles*, p. 204.

* ธนบัตรโปรโบลิงโก ออกมาในช่วงเดือนธันวาคม ค.ศ.1810 เนื่องจากคานเดเลสขายที่ดินในชวาตะวันออกให้กับคนจีนชื่อ ชาน พิต (Chan pit) และชาวจีนคนอื่นๆที่มีฐานะดี ซึ่งที่ดินเหล่านี้อยู่ในเขตโปรโบลิงโก และ เบซูกิ (Besuki) โดยคานเดเลสประกาศให้เป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายสามารถใช้จ่ายได้

⁸⁴ B.L Mandal, *India's Trade Relation with Malaya and Indonesia, 1793 – 1833* (India: Kitab Mahal, 1984), p. 60.

⁸⁵ Wurtzburg C.E, *Raffles of the Eastern Isles*, p. 228.

1. ขกเลิกธนบัตรของปัตตาเวีย (Batavia Papers)

2. ให้ธนาคารลอมบาร์ด ขอมรับการกู้เงิน โดยการนำอสังหาริมทรัพย์และของมีค่ามาค้ำประกันโดยกำหนดวันและเวลาที่แน่นอนในการจ่ายเงิน

การแก้ปัญหาโดยขกเลิกธนบัตรของปัตตาเวียนั้นทำให้ต้องหาเงินมาทดแทน ซึ่งค่อนข้างได้ผลเนื่องจากเงินที่ออกโดยธนาคารลอมบาร์ด มีค่ามากกว่าเงินที่ถูกยกเลิกไปคือริกซ์ ดอลลาร์ (six-dollars) ซึ่งค่าของเงินริกซ์ ดอลลาร์ในสมัยของดานเคสส์นั้น 8 ริกซ์ดอลลาร์เท่ากับ 1 ดอลลาร์สเปน ค่าเงินที่กำหนดใหม่นี้ประกาศใช้ในวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ.1813 คือ รูปีชวา ซึ่งในปีที่ประกาศใช้นั้น 2 รูปีชวา เท่ากับ 1 ดอลลาร์สเปน นอกจากนี้ยังออกเหรียญคูอิท (Duit)* ด้วย การออกค่าเงินใหม่นอกจากจะทำเพื่อแก้ไขปัญหาค่าเงินในชวาแล้ว ยังส่งผลถึงความต้องการแร่ธาตุที่จะนำมาผลิตเป็นเหรียญโดยเฉพาะคินุกจากเกาะบังกา ซึ่งอาจเป็นเหตุผลสำคัญในการส่งกองกำลังไปปาเล็มบัง ทั้งนี้เพื่อต้องการผูกขาดคินุกที่เกาะบังกา เกาะบังกาเป็นเกาะที่อยู่นอกชายฝั่งทางเหนือของปาเล็มบัง ถือเป็นเกาะที่อยู่ในอาณาเขตของสุลต่านปาเล็มบัง ซึ่งมีคินุกที่มีคุณภาพดี มีความสำคัญต่อการทำการค้ากับจีน

นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งคือการขายที่ดินในชวาซึ่งนโยบายนี้จะมีส่วนทำให้การปกครองของแรฟเฟิลส์ถูกโจมตีเนื่องจากการขายที่ดินให้กับเอกชนมากเกินไป อาจกล่าวได้ว่า สาเหตุที่แรฟเฟิลส์ต้องการจะมีสิทธิในที่ดินทั้งหมด ก็เพื่อจะสามารถให้เช่าหรือขาย เพื่อรักษาสภาพทางการเงินของรัฐบาลอังกฤษที่ชวา⁸⁶ อย่างไรก็ตามปัญหาทางการเงินนี้ มีผู้วิจารณ์ภายหลังว่าเป็นการถ่ายโอนหนี้ชั่วคราว⁸⁷ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดได้อย่างถาวร เพราะผู้ที่ซื้อที่ดินส่วนใหญ่ไม่มีเงินมากพอ จึงจ่ายเป็นงวดๆ ไม่ได้ทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น

อาจกล่าวได้ว่าในช่วง ค.ศ.1812 ถึงต้นค.ศ.1813 นั้น แรฟเฟิลส์ต้องแก้ไขปัญหาด่างๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางการเมือง การรักษาความสงบ รวมไปถึงการสร้างความสัมพันธ์กับดินแดนต่างๆ ในชวา ทั้งนี้เพื่อที่จะมีสิทธิในการดำเนินนโยบายต่างๆ อย่างเต็มที่ ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในเกาะชวานั้นมีหลายปัจจัยที่เป็นผลมาจากสถานการณ์ ทั้งภายนอกและกิจการภายใน แต่อาจกล่าวได้ว่า นโยบายในทางการเมืองมีความสำคัญมากกว่า ทั้งนี้เพราะจะส่งผลถึงเศรษฐกิจในระยะยาว ดังนั้นในช่วงนี้การดำเนินการทางเศรษฐกิจจึงยังไม่มีความสำเร็จมากนัก แต่ในช่วงปลาย ค.ศ.1813

** คูอิทเป็นเหรียญทำจากคินุกบริสุทธิ์ที่เกาะบังกา 264 คูอิท = 1 ดอลลาร์สเปน หรือ 66 เหรียญของฮอลันดา (strivers) และ 30 เหรียญของฮอลันดาเท่ากับ 1 รูปีชวาในช่วงที่แรฟเฟิลส์ปกครอง

⁸⁶Hiroyoshi Kano, *Land Tenure System and the desa Community in Nineteenth Century Java* (Japan: Institute of Developing Economics), p. 6.

⁸⁷C.E. Wurtzburg, *Raffles of the Eastern Isles*, p. 225.

นโยบายทางเศรษฐกิจมีความชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะแรฟเฟิลส์มั่นใจว่าสามารถยึดครองเกาะชวาได้อย่างสมบูรณ์

การประกาศใช้การจักระบบการเช่าที่ดิน ในวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ.1813 ถือเป็นคำประกาศที่สำคัญในการปกครองของแรฟเฟิลส์ ซึ่งมีหลักการที่เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องการปกครอง การจัดการที่ดินรวมถึงเศรษฐกิจและการค้า โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจการค้ำนั้น มีหลักการที่สามารถสรุปได้ว่า แรฟเฟิลส์ต้องการให้มีการส่งออกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญคือกาแฟ เพื่อที่จะส่งไปขายยังตลาดยุโรปและอเมริกา โดยต้องการให้เป็นไปอย่างเสรี ซึ่งรัฐบาลจะกระตุ้นให้มีการส่งพืชผลในอัตราที่เหมาะสมและแน่นอนเพื่อป้องกันไม่ให้เกษตรกรไปขายเองในราคาที่แพง ซึ่งหมายถึงการยกเลิกระบบการส่งช่วยเหลือและขนส่งไปให้รัฐบาลและระบบฟิวต์ล ยกเว้นในเขตที่ปลูกกาแฟ คือ ปัตตาเวียและปริงังงันและในเขตที่ปลูกไม้สักคือบันดุง (Bandung) รวมไปถึงการขายการค้าเสรีโดยยกเลิก การปลูกสวนป่าไม้สักเพื่อการค้า (Boom farm) นอกจากนี้การเสียบาสินค้าออกจะถูกยกเลิกโดยจะออกกฎหมายเกี่ยวกับการศุลกากรก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1814 ภาษีขาเข้าและภาษีขนส่งจะลดลงและจะค่อยๆยกเลิกไปในที่สุด⁸⁸

2.1 การขยายตัวทางการค้าภายในเกาะชวา

จะเห็นได้ว่าเป้าหมายทางการค้าของแรฟเฟิลส์คือ การทำให้เกาะชวาเป็นศูนย์กลางทางการค้า ดังนั้นตลอดเวลาที่แรฟเฟิลส์ปกครองเกาะชวาจึงมีนโยบายในการสร้างเครือข่ายทางการค้ารวมทั้งขยายอิทธิพลของอังกฤษไปยังบริเวณใกล้เคียงทั้งนี้เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ทางการค้ามากที่สุด ซึ่งสิ่งที่แรฟเฟิลส์ต้องการ แรฟเฟิลส์ต้องการให้ใช้ระบบนี้เหมือนกันทั้งเกาะเพื่อจะเป็นการสกัดกั้นอิทธิพลของชาวอาหรับ จีน และอเมริกัน ที่อาจจะเข้าเป็นตัวแบ่งผลกำไรของอังกฤษ⁸⁹ แรฟเฟิลส์ต้องการให้เกาะชวาเป็นตลาดการค้าสำหรับรัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอนและเบงกอลเท่านั้น⁹⁰

ก่อนหน้าที่อังกฤษจะเข้ามาปกครองชวานั้น แรฟเฟิลส์ตั้งความหวังไว้ว่าทั้งรัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอนและเบงกอลจะได้รับประโยชน์อย่างมากจากการปกครองชวา เพราะคาดหมายว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลิตผลทางการเกษตรในชวาจะทำให้อังกฤษสามารถเก็บค่าเช่าที่ดินและเก็บภาษีได้เป็นจำนวนมาก

⁸⁸Stamford Raffles, *History of Java* vol. 1, p. 242-243.

⁸⁹John Bastin, "Raffles and British Policy in the Indian Archipelago, 1811-1816," in *Journal of the Malayan Branch of the Royal Asiatic Society*, p. 91.

⁹⁰B.L Mandal, *India's Trade Relation with Malaya and Indonesia, 1793-1833*, p. 61.

นอกจากนี้แรฟเฟิลส์ยังต้องการที่จะหาผลประโยชน์จากส่งออกสินค้าคุณภาพดีที่มีมากในเกาะบังกาไปยังจีน รวมทั้งการค้าเครื่องเทศที่ได้จากหมู่เกาะ โมลุกกะ โดยใช้ปีศาจเป็นทางผ่าน และรายได้จากการผูกขาดฝิ่น ซึ่งให้ผลประโยชน์ 700,000 ดอลลาร์สเปน พร้อมกับรายได้ที่จะได้จากการเก็บภาษีในชวา 5,278,373 ดอลลาร์สเปน ในด้านการจัดสรรที่ดินนั้น แรฟเฟิลส์คาดว่าจะได้ผลประโยชน์ 631,032 ดอลลาร์สเปน⁹¹ ซึ่งผลประโยชน์ที่แรฟเฟิลส์คาดหมายไว้จะทำให้อังกฤษมีกำไรอย่างมาก

แต่ผลที่ได้รับนั้นไม่เป็นไปดังที่แรฟเฟิลส์คาดไว้ โดยเฉพาะการค้ากาแฟ ทั้งที่ในช่วงก่อนที่อังกฤษจะเข้ามานั้นการค้ากาแฟได้ผลดีมาก โดยความนิยมในการปลูกกาแฟเริ่มมีมากขึ้นในช่วงต้น ค.ศ.1795 เมื่อคณะกรรมการของฮอลันดาเริ่มตระหนักถึงผลประโยชน์ที่ได้จากการค้ากาแฟในปลายคริสต์ศตวรรษที่18 ชาวสามารถผลิตกาแฟและน้ำตาลได้ถึงประมาณ 1 ล้านปอนด์⁹² และในช่วง ค.ศ.1798–1802 พ่อค้าคนกลางรับซื้อกาแฟมากกว่า10 ล้านปอนด์ต่อปี ซึ่งความต้องการกาแฟในช่วงเวลานี้ มีมากกว่าน้ำตาลและพริกไทย แต่หลังค.ศ.1802 ความต้องการกาแฟเริ่มลดลงเหลือ 19 ล้านปอนด์ จากที่เคยขึ้นสูงถึง 30 ล้านปอนด์⁹³

ก่อนการเข้ามาของอังกฤษนั้น เกาะชวาเป็นแหล่งผลิตกาแฟที่สำคัญมาก กาแฟที่นำเข้ามาในตลาดยุโรปที่มาจากโลกตะวันออกนั้นเกือบทั้งหมดมาจากเกาะชวา พ่อค้าที่มีบทบาทในการนำกาแฟจากชวาเข้าไปยังตลาดยุโรปคือพ่อค้าอเมริกัน ในสมัยการปกครองของดานเคิลสันนั้น ดานเคิลสันหันมาให้ความสนใจกับการค้ากาแฟมากกว่าสินค้าประเภทอื่น

ในช่วงก่อนที่แรฟเฟิลส์เข้ามาปกครอง แรฟเฟิลส์เชื่อว่า การเข้ามาปกครองชวาของอังกฤษจะสามารถแก้ไขปัญหาการเงินของชวาได้โดยการส่งออกกาแฟไปขายที่อังกฤษ แรฟเฟิลส์มองว่ากาแฟจะนำกำไรมาสู่อังกฤษอย่างมาก นอกจากนี้ตลาดยุโรปกับอเมริกาถือเป็นตลาดสำคัญในการค้ากาแฟจากปีศาจ เพราะพ่อค้าอเมริกันรับซื้อกาแฟจากชวาในราคา 18 ดอลลาร์สเปนต่อปีกัล (pikal) โดยนำเข้าไปขายต่อที่ฝรั่งเศส⁹⁴ จาก ค.ศ.1811 ราคากาแฟเริ่มทรงตัว กาแฟที่เก็บเกี่ยวได้จากเขตปรีอังกันตลอด ค.ศ.1812 มีจำนวนมากจนล้นตลาด แต่ขายได้ในปริมาณที่น้อย

⁹¹ John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 17.

⁹² H.R.C. Wright, *East Indian Economic Problems* (London: Luzac and Company, 1961), p. 7.

⁹³ Paul Madden, *Raffles: Lessons in Business Leadership* (Singapore: Who's Who Publishing, 2003), p. 8.

⁹⁴ Stamford Raffles, *History of Java vol. 1*, p. 217.

อาจกล่าวได้ว่าราคากาแฟลดลงในตลาดยุโรปนี้ น่าจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามนโปเลียน⁹⁵ และจากการที่เรือสินค้าของอเมริกาไม่เดินทางมาตามที่แรฟเฟิลส์คาดหมายไว้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อตลาดท้องถิ่นตลอด ค.ศ.1812-1813 อันเป็นผลมาจากการเกิดสงครามประกาศอิสรภาพของอเมริกา ราคากาแฟตกลงนั้นกระทบมาถึงปีคตาเวีย โดยเฉพาะในช่วงต้น ค.ศ.1813 เป็นผลให้อังกฤษสามารถขายกาแฟได้ในราคาเพียง 1 ใน 5 ของราคาก่อนที่จะเกิดสงคราม จะเห็นว่าการบริหารงานของแรฟเฟิลส์ต้องเผชิญกับสถานการณ์จากภายนอกซึ่งมีส่วนให้การบริหารงานของเขาไม่ได้เป็นไปอย่างที่คาดไว้

แม้ว่าจะมีการยกเลิกระบบการส่งส่วยและขนส่งไปให้รัฐบาลและมีการนำระบบเช่าที่ดินมาใช้ในสมัยที่แรฟเฟิลส์เข้ามาปกครอง รวมไปถึงหลักการการปลูกพืชและการใช้แรงงานอย่างอิสระ แต่อย่างไรก็ตามในเขตที่มีการปลูกกาแฟและป่าไม้สัก ระบบเดิมที่เคยใช้มาตั้งแต่สมัยการปกครองของฮอลันดายังไม่ถูกยกเลิก ประชาชนยังคงต้องตัดไม้และขนส่งไม้ไปยังคลังสินค้าของรัฐบาลตามที่รัฐบาลกำหนด เช่นเดียวกับการเก็บเกี่ยวและขนส่งกาแฟ ทั้งๆ ที่แรฟเฟิลส์ได้แถลงนโยบายว่า เขามีความตั้งใจที่จะยกเลิกระบบการส่งส่วยและขนส่งไปให้รัฐบาลนี้ โดยเฉพาะในเขตปรีอังจนและบันดุง ซึ่งเป็นเขตปลูกกาแฟและไม้สักที่สำคัญในเกาะชวาตามลำดับ

ด้วยเหตุนี้จึงมีการโจมตีแรฟเฟิลส์ เรื่องที่ไม่สามารถยกเลิกระบบปรีอังจน สเต็ลเชิลในเขตการปลูกกาแฟและป่าไม้ เป็นผลให้หลังจากคืนเกาะชวาใน ค.ศ.1817 แล้วนั้น แรฟเฟิลส์ประกาศว่าการคืนชวาให้กับฮอลันดาไม่ผลทำให้ความตั้งใจของเขาที่จะนำระบบเช่าที่ดินไปใช้ในเขตปรีอังจนเพื่อยกเลิกระบบปรีอังจน สเต็ลเชิล ที่ทำให้ชาวพื้นเมืองในเขตนี้มีชีวิตที่ลำบากไม่สำเร็จและตัวเขาเองรู้สึกเสียใจที่ไม่สามารถทำให้สำเร็จตามนโยบายได้

นอกจากนี้กิเลสปีและซี.จี.บลากเรฟ (C.G. Blagrove) ได้โจมตีแรฟเฟิลส์เกี่ยวกับความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานของเขา หนึ่งในเรื่องที่โจมตีคือการขายที่ดินที่ใช้ในการปลูกกาแฟในปีคตาเวียและปรีอังจนให้กับเอกชน และทั้งที่ใน ค.ศ.1814 ราคากาแฟสูงขึ้น แรฟเฟิลส์ยังคงไม่ยินยอมที่จะยกเลิกการผูกขาดและนำรูปแบบของระบบเช่าที่ดินมาใช้ในบริเวณนี้ แต่แรฟเฟิลส์อ้างว่าเขาได้นำระบบการจัดส่งกาแฟในรูปแบบภาษีมาใช้ในเขตปรีอังจนรวมทั้งมีการยกเว้นภาษีที่ดินในพื้นที่ที่ปลูกข้าวในบริเวณนี้ ซึ่งจะเป็นเหมือนกับการค่อยๆเปลี่ยนแปลง แต่จากข้อเสนอของเลวูสโซห์น นอร์มัน (Levussohn Norman) กล่าวว่าในเขตปรีอังจนนั้น ในช่วงที่อังกฤษเข้ามาปกครองถือว่ามีภาษีอย่างหนัก⁹⁶

⁹⁵John Bastin, "Raffles and British Policy in the Indian Archipelago, 1811 - 1816," in *Journal of the Malayan Branch of the Royal Asiatic Society*, p. 173.

⁹⁶John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 61.

2.2 การค้ากับจีน

เป้าหมายหลักประการหนึ่งในการหาที่มั่นในบริเวณคาบสมุทรมลายูและหมู่เกาะอินเดียตะวันออกเฉียงใต้คือการใช้ที่มั่นในเส้นทางการค้ากับจีน แม้ว่าก่อนหน้านั้นอังกฤษจะมีที่มั่นที่เกาะปีนังแล้ว แต่แรฟเฟิลส์คาดหวังไว้ว่าจะได้รับผลประโยชน์จากการใช้เกาะชวาเป็นเส้นทางผ่านไปยังจีน ซึ่งอาจทำให้เกาะชวาที่มีความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการค้าใบชาระหว่างอังกฤษกับจีนนั้นเคยได้รับผลกำไรอย่างมาก โดยอังกฤษจะนำสินค้าอื่นๆ เช่น เหล็ก ผ้าฝ้ายพริกไทย เครื่องเทศ ขนสัตว์ไม้จันทน์ ไปแลกเปลี่ยนกับใบชาที่เมืองท่ากวางตุ้งด้วย⁹⁷

ความสำคัญของการเป็นเส้นทางผ่านไปจีนคือจะทำให้อังกฤษมีรายได้จากการค้าสินค้าประเภทอื่น ทั้งนี้เนื่องจากแรฟเฟิลส์ต้องการจะทำให้เกาะชวาเป็นแหล่งวัตถุดิบของสินค้าเหล่านี้ โดยต้องการจะให้ชวาเป็นศูนย์กลางที่จะรวบรวมสินค้าก่อนที่จะส่งไปขายยังจีน รวมไปถึงเครื่องเทศ ซึ่งแม้ว่าในขณะนั้นจะไม่เป็นที่นิยมเหมือนในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 ก็ตาม

แรฟเฟิลส์มองว่าการค้ากับจีนจะสร้างกำไรอย่างมาก ทั้งนี้เป็นเพราะตลอดช่วงที่อังกฤษปกครองเกาะชวานั้น เรืออังกฤษ 18-20 ลำ เดินทางออกจากชวาไปยังกวางตุ้งทุกปี การค้าใบชาสามารถทำรายได้มากถึง 30 ล้านปอนด์⁹⁸ ซึ่งหากอังกฤษสามารถขายสินค้าอย่างอื่นไปพร้อมกันด้วย จะสร้างกำไรอย่างมากและจะทำให้เกาะชวาที่มีความสำคัญในสายตาของเบงกอลและลอนดอน

การค้าเครื่องเทศนั้นไม่ได้ผลตามที่แรฟเฟิลส์คาดหมายไว้ ทั้งนี้เพราะการค้าเครื่องเทศที่กวางตุ้งนั้น พ่อค้าสมาคมโคฮอง (Hong Merchant) ได้ผูกขาดมาตั้งแต่ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 และในความเป็นจริงเกาะชวาก็ไม่ได้เป็นแหล่งเครื่องเทศที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะแหล่งเครื่องเทศที่สำคัญจะอยู่ในบริเวณหมู่เกาะเครื่องเทศซึ่งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของหมู่เกาะอินเดียตะวันออกเฉียงใต้ และความต้องการที่จะทำให้เกาะชวาเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมสินค้านั้น ก็เป็นเพียงความคาดหวังของแรฟเฟิลส์เพียงผู้เดียว เนื่องจากรัฐบาลที่เบงกอลไม่เห็นด้วย

ดังนั้นเป้าหมายในการค้าเครื่องเทศกับจีนจึงไม่ได้ผล แม้ว่าแรฟเฟิลส์จะพยายามแก้ปัญหาโดยการทดลองปลูกพริกไทยที่เป็นภูเลนในเกาะสุมาตราแต่ผลผลิตไม่เพียงพอที่จะนำไปขายได้⁹⁹ อย่างไรก็ตามแรฟเฟิลส์ก็พยายามหาสินค้าใหม่ๆ เพื่อที่จะนำไปค้ากับจีนคือคินุกจากเกาะบังกา

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงศตวรรษที่ 19 การค้าระหว่างอังกฤษกับจีนนั้นแม้ว่าเครื่องเทศจะเริ่มได้รับความนิยมน้อยลง แต่ก็มีสินค้าที่ได้รับความนิยมมากเข้ามาแทนที่นั่นคือ ผ้าฝ้ายจาก

⁹⁷ Ibid, p. 116.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 58.

อินเดียและฝิ่น ซึ่งสินค้าทั้งสองอย่างนี้แม้ว่าจะไม่ได้ทำให้เกิดรายได้มากมายดังที่แรฟเฟิลส์คาดหมาย แต่สินค้าทั้งสองอย่างนี้จะส่งผลต่อการค้าระหว่างอังกฤษทั้งที่เบงกอลและลอนดอนกับชาวพื้นเมืองชวา และมีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมของชวาในช่วงที่แรฟเฟิลส์ปกครองอีกด้วย

อาจสรุปได้ว่าการค้ากับจีนในช่วงที่แรฟเฟิลส์เข้ามาปกครองชวา ไม่ได้ผลตอบแทนอย่างที่ต้องการซึ่งส่งผลให้รัฐบาลที่ชวาขาดรายได้ในการจะนำมาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามแรฟเฟิลส์ก็พยายามแก้ไขปัญหาคาโดยการขยายการค้าไปยังบริเวณอื่น

2.3 การค้าระหว่างชวา-อังกฤษ

การยึดครองเกาะชวาถือเป็นการขยายตลาดรองรับสินค้าจากอินเดีย นับตั้งแต่ ค.ศ.1811 เป็นต้นมา พ่อค้าจากกัลกัตตาจำนวนมากให้ความสนใจที่จะนำฝิ่น ขนสัตว์ โลหะ ผ้าฝ้ายทั้งสีขาวและผ้าฝ้ายพิมพ์ลาย ไปขายที่ชวา และหาซื้อจากชวาสินค้ากลับมาจำหน่าย สินค้าที่นำกลับมาส่วนใหญ่มักจะเป็น กาแฟ น้ำตาล ข้าว เครื่องเทศ รังผึ้ง การบูร และไม้สัก* เมื่อแรฟเฟิลส์เริ่มเข้ามาทำงานในดินแดนตะวันออก เครื่องเทศกลายเป็นปัจจัยรองของนโยบายการค้าของอังกฤษ อาจกล่าวได้ว่าทั้งลอร์ด มินโตและแรฟเฟิลส์คาดหมายว่าจะได้กำไรจากการค้าระหว่าง เบงกอลกับชวาซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งในการยึดครองชวา

2.3.1 การค้าผ้า

สังคมชวาในยุคจารีตนั้น ฝ้ายถือเป็นสิ่งที่แสดงถึงสถานภาพของพลเมืองเช่น ชนชั้นนำจะแต่งกายด้วยผ้าที่มีหลายสีดูมีราคา¹⁰⁰ ชาวชวาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสามัญชนนิยมใช้ผ้าฝ้าย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ฝ้ายมีความสำคัญรองมาจากการปลูกข้าว ซึ่งส่วนใหญ่จะมีการปลูกฝ้ายภายหลังจากการปลูกข้าวในบริเวณนาดำ ขณะที่ในพื้นที่ที่แห้งแล้งนั้น สามารถปลูกฝ้ายได้ตลอดปี นโยบายการค้าผ้าของอังกฤษ ได้นำความเปลี่ยนแปลงในส่วนของการดำรงชีวิตชาวพื้นเมืองคือผู้ชายจะทำหน้าที่หว่านเมล็ดฝ้าย และให้เจริญงอกงาม หลังจากได้ผลผลิตแล้วจะเป็นหน้าที่ของผู้หญิง ในเกือบทุกๆ หมู่บ้านผู้หญิงจะทำความสะอาดฝ้ายแล้วปั่นเป็นด้ายดิบ และนำไปทอตามที่ต้องการ การทอฝ้ายถือเป็นสิ่งที่ผู้หญิงทุกหมู่บ้านจะต้องได้รับการฝึกฝน

* ไม้สักที่นำเข้ามาชวาจะถูกส่งต่อไปเพื่อใช้ในการต่อเรือในเบงกอล

¹⁰⁰ Alfons Van der Kraan, *Contest for Java Cotton Trade, 1811 - 1840: An Episode in Anglo - Dutch Rivalry* (The University of Hull Center for South - East Asian Studies, 1998), p. 4.

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะสามารถผลิตผ้าฝ้ายได้เองแต่ก็ยังมีการนำเข้าผ้าฝ้ายชั้นดีจากอินเดีย โดยเฉพาะจากแคว้นกัจจาร์ต (Gujerat) และจากชายฝั่งโคโรมานเคิล รวมทั้งเบงกอล ความจริงแล้ว การค้าส่งออกผ้าฝ้ายระหว่างชวาและเบงกอลนั้นมีมานานแล้ว ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่17และ18 แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของฮอลันดา

ในต้นคริสต์ศตวรรษที่19 เรือจากอังกฤษนำผ้าอินเดียเข้ามาในชวาเพื่อนำมาใช้ในการทำอุตสาหกรรมผ้าบาติก และที่สำคัญจะนำมาขายให้กับสตรีชั้นสูงในราชสำนักของสุลต่าน ยอกยาการ์ตา ชูชูนันแห่งสุระการ์ตา เจ้าพื้นเมืองอื่นๆ รวมถึงผู้นำชาวพื้นเมือง อาจกล่าวได้ว่า ใน ค.ศ.1810 เป็นต้นมา ประชาชนในชวานิยมทำการค้าผ้ามากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าการนำเข้าผ้าฝ้ายจากอินเดีย

เมื่ออังกฤษเข้ามาปกครองชวา ปริมาณผ้าฝ้ายอินเดียที่อังกฤษนำเข้ามาในชวาก็มีมากขึ้น ผ้าที่นำมาขายที่ชวานั้นโดยมากจะนำมาขายที่ปัตตาเวียโดยไม่ผ่านปีนัง โดยในช่วง ค.ศ.1811-1812 มีการส่งเรือ 2 ลำจากอังกฤษคือเรือไดอานา (Diana) โดยบรรทุกผ้าจากอินเดียจำนวน 500 ดัน มูลค่า 11,000 ปอนด์ และจูเลียนา(Juliana) บรรทุกผ้าจากอินเดียจำนวน 498 ดัน มูลค่า 51,000 ปอนด์¹⁰¹ ซึ่งผ้าพับจากอินเดียเป็นที่ต้องการมาก จะเห็นได้จากการนำเข้ารายปีไม่น้อยกว่า 1 ล้าน ดอลลาร์ ได้กำไรถึงร้อยละ 32 - 40¹⁰²

ในการค้าผ้านั้นนอกจากที่เบงกอลแล้ว แรฟเฟิลส์ยังต้องการที่จะขยายการค้าระหว่าง ลอนดอนกับปัตตาเวีย ซึ่งรัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอนก็เห็นด้วยในมาตรการนี้ จะเห็นได้จากการส่ง เรือไปในชวา วันที่ 12 มกราคม ค.ศ.1813 โดยรัฐบาลที่ลอนดอนต้องการจะขยายการค้าโดยเฉพาะ การค้าผ้าและหนังสือ จากคำประกาศของผู้อำนวยการ (Director) ที่ลอนดอนว่า "...เนื่องจาก ความล้มเหลวของการค้ากับจีน จึงต้องมีการส่งเสริมการค้าเสื้อผ้าและสินค้าอื่นๆแทน..."¹⁰³

อย่างไรก็ตามการค้าเสื้อผ้าและหนังสือกลับไม่ได้เป็นไปตามที่แรฟเฟิลส์ตั้งใจไว้ แม้ว่าจะขายผ้าฝ้ายได้ดีในระยะแรกที่ปัตตาเวียและเซมารัง แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่ได้กำไรและยังไม่ประสบความสำเร็จในการเปิดตลาดใหม่¹⁰⁴

อาจกล่าวได้ว่าแม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จในการค้าผ้า แต่การค้าผ้าฝ้ายยังคงถือเป็น สินค้าที่สำคัญในชวา¹⁰⁵ ทั้งนี้เพราะแรฟเฟิลส์มองว่าเกาะชวาจะเป็นศูนย์กลางสำหรับสินค้าจากจีน

¹⁰¹Ibid, p. 11.

¹⁰²B.L Mandal, *India's Trade Relation with Malaya and Indonesia, 1793 - 1833*, p. 61.

¹⁰³John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 59.

¹⁰⁴Ibid, p. 59.

ไปยังอเมริกาและตลาดยุโรป แม้ว่าการค้ากับจีนจะไม่ได้ผลแต่แรฟเฟิลส์ยังคงมองว่า สินค้าที่ชวานั้นเหมาะที่จะส่งออกไปขายยังกว้างคิ่ง ทั้งนี้เพราะแรฟเฟิลส์ต้องการทำให้เกาะชวาเป็นทั้งคลังสินค้าสำหรับผลิตภัณฑ์จากเกาะตะวันออกและขายผลิตภัณฑ์ของอังกฤษ การค้าที่แรฟเฟิลส์คาดหมายนั้นจะเป็นไปในลักษณะสามเหลี่ยมเศรษฐกิจนั่นคือ อังกฤษ – ชวา – กวางตุ้ง¹⁰⁶

ผ้าฝ้ายที่นำเข้ามาขายนั้นจะขายให้กับชาวชวาโดยขายผ่านพ่อค้าคนกลางชาวจีนในชวา ถึงแม้ว่าอังกฤษจะนำฝ้ายมาขาย แต่ในช่วง ค.ศ.1811–1812 อังกฤษก็ยังไม่สามารถผูกขาดการค้าผ้าฝ้ายในเกาะชวาได้ สาเหตุที่อังกฤษในชวาที่แรฟเฟิลส์ปกครองชวาไม่สามารถผูกขาดการค้าผ้าฝ้ายอินเดีย อาจเป็นเพราะมีบริษัทอื่นของอังกฤษนอกเหนือจากบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษเข้ามาแข่งขันด้วย เช่น บริษัทสกีลตันจำกัด (Skelton and Co.) และบริษัททอร์ตันตันจำกัด (Thomton and Co.) เป็นต้น¹⁰⁷ ซึ่งบริษัทเอกชนเหล่านี้เข้ามามีส่วนแบ่งในผลประโยชน์โดยที่บริษัทไม่สามารถที่จะป้องกันได้โดยเฉพาะการค้ากับชาวจีนในชวา

ดังนั้นใน ค.ศ.1813 อังกฤษออกกฎบัตร ค.ศ.1813 (Act of 1813) โดยประกาศให้เกาะชวาเป็นเขตการค้าเสรี เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันท่ามกลางกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์การค้าผ้าฝ้ายในชวา ผลของกฎบัตรค.ศ.1813 คือ บริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษจะต้องทำหน้าที่เป็นเสมือนกับคนกลางระหว่างกลุ่ม พ่อค้าฝ้ายของอังกฤษ (London cotton brokers) และพ่อค้าเอกชนในปัตตาเวีย กฎบัตร ค.ศ.1813 ทำให้ใน ค.ศ.1815 บริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษสามารถสร้างเครือข่ายการค้าผ้าฝ้ายโดยผ่านพ่อค้าฝ้ายของอังกฤษและสามารถซื้อผ้าฝ้ายโดยตรงจากผู้ผลิตที่แมนเชสเตอร์ ซึ่งการแก้ไขปัญหานี้นำไปสู่การผูกขาดผ้าฝ้ายของอังกฤษในเกาะชวา ภายหลังจากที่แรฟเฟิลส์ออกจากชวาไปแล้ว

การกลับเข้ามาของฮอลันดานั้น ในส่วนของการค้าผ้าฝ้ายปรากฏว่าไม่มีผลกระทบต่อการค้าของอังกฤษ ทั้งนี้เพราะแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของฮอลันดาจะมีอิทธิพลในปัตตาเวีย แต่อังกฤษก็ยังคงควบคุมการค้าผ้าฝ้ายอยู่ แม้ว่าราคาผ้าฝ้ายจะลดลงแต่อังกฤษสามารถชดเชยขาดการค้าผ้าฝ้ายในชวาได้ จากการสังเกตของครอว์เฟิร์ด ในค.ศ.1814 พบว่าราคาผ้าฝ้ายลดลงแต่ผู้บริโภคมักขึ้นอังกฤษมีสินค้าเก็บไว้มากเกินไป¹⁰⁸ แสดงว่าราคาผ้าเริ่มลดลงมานานแล้ว

¹⁰⁵ John Bastin, "Raffles and British Policy in the Indian Archipelago, 1811 – 1816," in *Journal of the Malayan Branch of the Royal Asiatic Society*, p. 113.

¹⁰⁶ Ibid, p. 114.

¹⁰⁷ Alfons Van der Kraan, *Contest for Java Cotton Trade, 1811 - 1840: An Episode in Anglo – Dutch Rivalry*, p. 11.

¹⁰⁸ Ibid, p. 13.

อาจกล่าวได้ว่าการค้าฝ้ายในชวาแม้ว่าในช่วงที่แรฟเฟิลส์ปกครองนั้นจะไม่สามารถสร้างกำไรได้มากอย่างที่คาดหมายแต่ถือว่าแรฟเฟิลส์ได้วางรากฐานที่จะนำไปสู่การได้สิทธิในการผูกขาดฝ้ายในชวาในเวลาต่อมา

2.3.2 การค้าฝ้าย

นอกเหนือจากการค้าฝ้ายแล้วสินค้าที่มีความสำคัญในการค้าระหว่างอังกฤษกับชวาคือฝิ่น อาจกล่าวได้ว่าแรฟเฟิลส์ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่อังกฤษจะได้รับจากการปกครองชวามากกว่าความมีมนุษยธรรม แรฟเฟิลส์คิดว่าหากบ้านเมืองสงบสุข ประชาชนอยู่ดีกินดี การบริโภคนฝิ่นจะเพิ่มขึ้น¹⁰⁹ นอกจากนี้แรฟเฟิลส์มองว่าการค้าฝิ่นจะทำให้อังกฤษได้รับผลประโยชน์ ดังจะเห็นได้จากแรฟเฟิลส์ต้องการให้ภายในเกาะ มีการเพิ่มปริมาณในการบริโภคนฝิ่นมากขึ้น โดยเริ่มจากชนชั้นนำในชวา การส่งฝิ่น 2 หีบเป็นของขวัญให้กับซูลูซูลูนั้นตั้งแต่ตอนที่แรฟเฟิลส์อยู่ที่มะละกา ใน ค.ศ.1810¹¹⁰ แรฟเฟิลส์คาดว่าจะซื้อฝิ่นจำนวน 700 หีบต่อปี แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องควบคุมการนำเข้าเพื่อไม่ให้เกิดอันตรายมากเกินไป

“...ข้าพเจ้าไม่คิดว่าการใช้ฝิ่นตามสมควรจะทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในยุโรป...”¹¹¹ จากข้อความที่ยกมานั้นอาจกล่าวได้ว่าแรฟเฟิลส์ไม่ได้มีทัศนคติที่เลวร้ายต่อฝิ่นมากนัก และเขารู้ดีว่าฝิ่นมีอันตรายหากได้รับในปริมาณมาก

ในช่วงแรกที่เข้ามาปกครองนั้นแรฟเฟิลส์พยายามขยายการค้าฝิ่นออกไปจากปัตตาเวียและบริเวณรอบๆ ไปยังเซมารังและสุราบายา เนื่องจากในบริเวณนั้นมีชาวจีนอาศัยอยู่มาก รวมทั้งมีแหล่งอุตสาหกรรมอยู่มาก และประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานไม่สามารถยับยั้งการสูบฝิ่นได้ แต่ความล้มเหลวในการค้าฝิ่นของแรฟเฟิลส์ เริ่มแสดงให้เห็นตั้งแต่ช่วงแรกที่เข้ามาปกครอง ทั้งที่ในตอนแรกแรฟเฟิลส์เองก็คาดหวังรายได้จากการค้าฝิ่น แต่เนื่องจากความขัดแย้งด้านนโยบายกับอังกฤษที่ถกเถียงกัน ทำให้แรฟเฟิลส์ทำลายการผูกขาดการค้าฝิ่นในชวาซึ่งเป็นผลมาจาก การที่พ่อค้าจากกัลกัตตาสามารถนำเข้าฝิ่นได้โดยเสรี รัฐบาลเบงกอลเชื่อว่าบริษัทจะมีรายได้เพิ่มจากการเปิดตลาดมากกว่าการผูกขาดในชวา ซึ่งการแข่งขันกันเองนั้นทำให้ในเกาะชวาขาดรายได้

¹⁰⁹ Abdulah bin Abdul kadir, *The Hikayat Abdullah* (Hongkong: Cathay, 1970), p. 80.

¹¹⁰ H.R.C. Wright, *East Indian Economic Problems*, p. 178.

¹¹¹ *Ibid*, p. 184.

จะเห็นว่าการขาดรายได้จากการค้าฝิ่น รวมไปถึงปัจจัยจากภายนอก ทำให้ค่าเงินในช่วงที่แรฟเฟิลส์ปกครองตกลงถึงร้อยละ 90 ของราคาค่าเงินที่มีนโคตั้งไว้ใน ค.ศ.1811 หลังจากนั้น 3 เดือน ถึงร้อยละ 100 แรฟเฟิลส์จึงแก้ไขปัญหาค่าเงินโดยการดำเนินนโยบายที่จะขายที่ดินในชวา¹¹²

เมื่อไม่ได้ผลประโยชน์จากการค้าฝิ่นตามที่ต้องการ แรฟเฟิลส์ก็ไม่ต้องการให้บริษัทคู่แข่งเข้ามาทำการค้าฝิ่นภายในชวา แรฟเฟิลส์จึงมีมาตรการกีดกันการค้า โดยการยกเลิกการผูกขาดฝิ่นในชวา นโยบายนี้ทำให้ดูเหมือนมีมนุษยธรรม โดยเริ่มประกาศใช้ในเดือนเมษายน ค.ศ.1813 มีการเก็บภาษีนำเข้าฝิ่นอย่างหนักโดยเฉพาะกับชาวพื้นเมืองที่จะนำไปขายต่อ โดยเก็บที่ 1,200 ดอลลาร์สเปนต่อหาบ

นอกจากนี้ยังห้ามการนำเข้าที่เซมารังและสุราบายา โดยออกกฎหมายว่าชวาทุกคนยกเว้นชวาในปัตตาเวียต้องซื้อสินค้าจากรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งสินค้าของรัฐมีการเก็บภาษีอย่างหนัก สาเหตุที่ห้ามที่เซมารังนั้น ทั้งนี้เพราะแรฟเฟิลส์ต้องการสงวนไว้ไปขายเอง และเนื่องจากเซมารังเป็นเมืองท่าทางทะเลฝิ่นอาจจะทะลักเข้ามาทั้งถูกกฎหมายและลักลอบใน ค.ศ.1815

แรฟเฟิลส์มีคำสั่งห้ามขายปลีกฝิ่น หรือใช้ส่วนบุคคลยกเว้นในเขตปกครองอิสระ คือ นครรัฐชอกยาคาร์ดาและสุระการ์ดา และปัตตาเวีย ทั้งนี้เพราะทั้งสามที่นั่นแรฟเฟิลส์มองว่ายังมีผู้ที่มีกำลังซื้ออยู่ เช่นในปัตตาเวียมีเศรษฐี ในราชสำนักในชวากลางก็มีรายได้ อีกทั้งยังเป็นการตัดรายได้ของเจ้าในชวากลาง มาตรการเกี่ยวกับฝิ่นนั้น แรฟเฟิลส์ให้เหตุผลว่าควรจะต้องกระตุ้นให้ชาวพื้นเมืองสนใจทางการเกษตร มากกว่าจะใช้เวลาว่างในการสูบฝิ่น

2.3.3. การค้าเครื่องเทศ

นอกเหนือจากการค้าฝิ่นที่ส่งผลให้รายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการยึดครองชวาลดน้อยลงแล้วการค้าเครื่องเทศก็เช่นกัน และส่วนหนึ่งที่ทำให้ไม่ได้ผลนั้นเป็นเพราะรัฐบาลที่เบงกอลไม่เห็นด้วยกับนโยบายของแรฟเฟิลส์เช่นเดียวกับในกรณีการค้าฝิ่นในชวา

แรฟเฟิลส์เองต้องการที่จะทำให้ชวามีส่วนแบ่งในการค้าเครื่องเทศ แต่การทำการค้าเครื่องเทศโดยใช้ปัตตาเวียเป็นทางผ่านก็ไม่เป็นไปตามที่คาดหมายไว้เช่นกัน เมื่อคณะผู้บริหารสูงสุดของลอนดอน ปฏิเสธที่จะจัดตั้งให้ที่อัมบอยนา เป็นเขตที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลที่ชวา ทำให้ความต้องการของแรฟเฟิลส์ที่จะให้ปัตตาเวียอยู่ในเส้นทางการค้าเครื่องเทศระหว่างหมู่เกาะอินเดียตะวันออกกับกัลกัตตาไม่เป็นไปตามที่ต้องการจะเห็นว่าตลอดระยะเวลาที่แรฟเฟิลส์

¹¹²John Bastin, *The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 20.

ปกครองชวานั้น การค้าเครื่องเทศยังคงเดินเรือโดยตรงจากหมู่เกาะโมลุกกะไปยังมัทราสและกัลกัตตา¹¹³

อาจกล่าวได้ว่าอังกฤษอาจไม่คิดว่าการค้าเครื่องเทศจะเป็นสิ่งสำคัญ ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 อังกฤษได้ทดลองนำเครื่องเทศไปปลูก เช่น กระจวานปลูกได้ดีที่โกลด์โคสต์ (Gold Coast) และมาดากัสการ์ (Madagascar) ในแอฟริกา เครื่องเทศกลายเป็นสินค้าที่หาได้ง่ายขึ้น จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมาซื้อที่ชวาอีกต่อไป

จึงอาจกล่าวได้ว่าการค้าระหว่างอังกฤษกับชวานั้น แรฟเฟิลส์น่าจะต้องการทำการค้ากับรัฐบาลที่ลอนดอนมากกว่าที่เบงกอล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะด้วยระยะทางที่ห่างไกลทำให้การดำเนินนโยบายค่อนข้างเป็นอิสระ แม้ว่าในชวาแรฟเฟิลส์จะมีอำนาจมากที่สุดแต่ก็เพียงนโยบายที่ใช้ภายในชวาเท่านั้น นโยบายการค้าโดยเฉพาะการค้าที่อยู่ภายนอกชวาถือเป็นนโยบายที่สำคัญจึงมีความเห็นที่แตกต่างกันเกิดขึ้นและมีผลทำให้สินค้าบางประเภทที่น่าจะได้ผลดีกลับไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ที่เห็นได้ชัดเจนคือเครื่องเทศ และการค้าฝิ่นในชวา แรฟเฟิลส์มองว่าน่าจะได้รับผลประโยชน์มาก อย่างไรก็ตามการค้าระหว่างอังกฤษกับชวามีส่วนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมชวาในระดับหนึ่งเช่น การนำสินค้าจากอังกฤษเข้ามาขายในชวา เริ่มมีการนิยมสินค้าเหล่านี้ในหมู่ชนชั้นนำของชวา

2.4 การค้าระหว่างชวา - ญี่ปุ่น

ก่อนการเข้ามาชวา แรฟเฟิลส์ปรึกษากับ ดร. เลเดน ถึงความเป็นไปได้ในการค้ากับญี่ปุ่นที่เมืองท่าเดชิม่า (Deshimma) ในเมืองนางาซากิ (Nagasaki) ซึ่งชวาได้รับสิทธิในการนำเรือเข้าไปขายจำนวน 2 ลำต่อปีเนื่องจากเป็นสิทธิพิเศษที่ฮอลันดาได้รับ* เมื่อเข้ามาปกครองชวาแรฟเฟิลส์มีแผนการที่จะเดินทางไปโดยคิดว่าเจ้าหน้าที่ของญี่ปุ่นน่าจะยังไม่ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงภายในชวา

ในการเดินทางไปเมืองท่าเดชิม่านั้น เรือจากชวายังคงคิดตรงของฮอลันดาเนื่องจากญี่ปุ่นยอมให้ฮอลันดาเพียงชาติเดียวเข้ามาทำการค้าได้** การส่งเรือไปนั้นแรฟเฟิลส์ได้มอบหมายให้ชาวค้าที่เลขทำงานอยู่ในเมืองท่าเดชิม่าซึ่งปัจจุบันเป็นผู้ช่วยของพันเอกแมคเคนซี ชื่อวิลเลียม

¹¹³Ibid, p. 18.

* ญี่ปุ่นปิดประเทศโดยทำการค้ากับจีนและสถานีการค้าเล็กๆของฮอลันดาที่เมืองท่าเดชิม่าเท่านั้น

** ก่อนหน้านั้น เซอร์ เอ็ดเวิร์ด พิลโลว์ (Sir Edward Pillow) เคยมองหาเรือฮอลันดาเพื่อที่จะเข้าไปท่าเรือนางาซากิในปีค.ศ.1808 แม้ว่าจะสามารถทำได้แต่ก็ถูกต่อต้านจากญี่ปุ่น ส่งผลให้หลังจากนั้นฮอลันดาที่เมืองท่าเดชิม่ามีการเพิ่มกำลังในการป้องกันอังกฤษเข้ามา

วาร์เดนาร์ (Willem Wardenaar) และแดเนียล เอนสลี (Dr. Daniel Ainslie) หมอศัลยกรรมชาวสก็อตเป็นผู้รับผิดชอบในการเดินเรือไปยังเมืองท่าเดซิมา สินค้าที่นำไปขายนั้นประกอบด้วย ศึกบด ตะกั่ว น้ำตาล พริกไทย กานพลู ริงนก หนังสือและผ้าฝ้าย นอกจากนี้ยังมีสิ่งของบรรณาการ ได้แก่ ปฏิทินพิเศษของชาว เกาะ 20 ตัว ชะมด 4 ตัว กล้องส่องทางไกล ขวดไวน์ และอื่นๆ ที่สำคัญที่สุดคือ ช้างที่ยังมีชีวิตอยู่เพื่อเป็นของขวัญแก่โชกุนโตกุกาวะ (Togukawa)¹¹⁴

นอกจากแรฟเฟิลส์จะนำสิ่งของมาเป็นบรรณาการและส่งสินค้าจากชวามาขายแล้ว ยังส่งจดหมายมาให้กับเจ้าหน้าที่ของฮอลันดาที่เดซิมาด้วย เนื้อความในจดหมายนั้นแรฟเฟิลส์ต้องการให้เจ้าหน้าที่ฮอลันดาแยกตำแหน่งให้กับ วิลเลียม วาร์เดนาร์ (Wilem Wardenaar) และ แดเนียล เอนสลี (Danial Ainslie) ซึ่งแรฟเฟิลส์ให้เหตุผลว่า จากการที่ฮอลันดาจะคงอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสและอังกฤษถือเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ให้กับฮอลันดาระหว่างสงครามโปเลียน จึงมีผลทำให้เมืองท่าเดซิมาต้องเปลี่ยนแปลงเหมือนที่เกาะชวาด้วย แต่เจ้าหน้าที่ฮอลันดาที่เมืองท่าเดซิมาไม่ยอมปฏิบัติตาม ขณะที่ยังมีการเจรจาตกลงกันนั้น พบว่ามีการเผาเรือที่สถานีเดซิมา รวมทั้งมีการสังหารชาวยุโรปหรือจับขัง ซึ่งสันนิษฐานว่าจะเป็นฝีมือชาวญี่ปุ่น เป็นผลให้การเจรจาต้องยุติ โดยวาร์เดนาร์ และ เอนสลีเดินทางกลับเนื่องจากเกรงว่าจะไม่ปลอดภัย¹¹⁵

แม้ว่าการขยายการค้าไปที่ญี่ปุ่นจะไม่ได้ผลดังที่แรฟเฟิลส์คาดหมายไว้ แต่ถือว่าภายหลังจากการเดินทางไปก็มีการติดต่อกับชาวกันอยู่บ้าง ทั้งนี้เพราะก่อนเดินทางออกจากญี่ปุ่นนั้นพบว่ามีชาวอังกฤษหลายคนทำหน้าที่ล่ามอยู่ที่นั่น และพอใจที่จะติดต่อกับอังกฤษที่ชวา จะเห็นได้ว่าในช่วงที่อังกฤษปกครองยังคงมีการทำการค้ากับญี่ปุ่นอยู่

2.5 การสร้างเครือข่ายทางการค้าในหมู่เกาะอินเดียตะวันออก

ในช่วงที่แรฟเฟิลส์ปกครองชวานั้นเขามีนโยบายในการขยายขอบเขตทางการค้าไปทั่วหมู่เกาะ¹¹⁶ โดยมุ่งไปที่ชายฝั่งตะวันตกของเกาะกาลิมันตัน ทั้งนี้เนื่องจากการค้าที่ตั้งใจไว้ในชวาไม่ได้ผลมากอย่างที่คาดการณ์ มีเพียงผ้าเท่านั้นที่แรฟเฟิลส์พอใจ ซึ่งเป็นผลมาจากการค้าผ้าฝ้ายชวาเป็นที่นิยมเพราะนำมาใช้ทำอุตสาหกรรมผ้าบาติก แต่ยังคงไม่ได้กำไรอย่างที่คาดการณ์ การที่แรฟเฟิลส์ไม่สามารถทำการค้าภายในชวาให้เป็นที่น่าพอใจ มีผลทำให้หันนโยบายการขยายขอบเขตทางการค้า ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลที่เบงกอล แรฟเฟิลส์สามารถขยายอิทธิพลทางการค้าใน

¹¹⁴C.E. Wurtzburg, *Raffles of the Eastern Isles*, p. 283.

¹¹⁵Ibid.

¹¹⁶John Bastin, "Raffles and British Policy in the Indian Archipelago, 1811–1816," in *Journal of the Malayan Branch of the Royal Asiatic Society*, p. 120.

เกาะกาลิมันตัน และควบคุมท่าเรือของบันเจอร์มาซิน ปนดิอานัก โดยมีภารกิจตัวแทนของอังกฤษ (British Agent) รวมทั้งมีการจัดตั้งรัฐบาลเหนือสุดค่านที่ซัมบาส

ในการควบคุมการค้าแร่เฟิลส์มองว่าอังกฤษต้องสร้างอาณาจักรของอังกฤษ ซึ่งหมายถึงดินแดนที่อยู่ในบริเวณคาบสมุทรมาเลย์และหมู่เกาะอินเดียตะวันออก เมื่อครอบครองได้แล้วสิทธิในการผูกขาดสินค้าจึงจะเกิดขึ้น พ่อค้าอังกฤษที่เข้าไปในดินแดนดังกล่าวก่อนหน้านี้เข้าไปในลักษณะลักลอบ ถ้าไม่สามารถผูกขาดการค้าในหมู่เกาะอินเดียตะวันออกได้ ก็จะต้องทำสงครามแย่งชิงกันตลอดซึ่งเป็นการสูญเสียทรัพยากร

อาจกล่าวได้ว่านโยบายทางด้านเศรษฐกิจนั้น เดิมแร่เฟิลส์คาดหวังไว้มากว่าจะได้รับรายได้ที่มากจากการขายเรือข้ามทางการค้า เพื่อให้เกาะชวาเป็นศูนย์กลางการค้าในหมู่เกาะตะวันออก ซึ่งจะทำให้รัฐบาลทั้งลอนดอนและเบงกอลพอใจ รายได้และเริ่มลงมือในการกินชวาให้กับฮอลันดา แต่เมื่อแร่เฟิลส์ต้องเผชิญกับสถานการณ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจที่ตกต่ำ การค้าที่ไม่ได้ผลอย่างที่ต้องการทั้ง การค้ากับจีน ญี่ปุ่น ผลผลิตที่คาดว่าจะได้กำไรอย่างมากเช่น กาแฟ ก็ไม่ได้ผลอย่างที่คิดไว้ สิ่งเหล่านี้มีส่วนทำให้ตลอดเวลาที่ปกครองชวาแร่เฟิลส์หันไปให้ความสนใจกับรายได้ที่มากจากการปฏิรูปที่ดินมากกว่า ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะแร่เฟิลส์มีสิทธิในการดำเนินนโยบายได้อย่างเต็มที่

3. บทบาททางด้านสังคมและศิลปวัฒนธรรม

ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาปกครองของแร่เฟิลส์นั้น ส่วนใหญ่มาจากนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ไม่ว่าจะเป็นการปกครองโดยการติดต่อกับเจ้าหน้าที่กับประชากรโดยตรงเพื่อเป็นการลดอำนาจของผู้ปกครองชาวพื้นเมืองหรือเจ้าพื้นเมือง ซึ่งถือเป็นชนชั้นนำและเป็นผู้มีอิทธิพลในสังคมชวา การพยายามทำให้ระบบเศรษฐกิจภายในชวามีความเป็นอิสระเสรีมากขึ้น ไม่จะเป็นการยกเลิกระบบการส่งส่วยและขนส่งไปให้รัฐบาลผลิตทางการเกษตร การให้อิสระในการเพาะปลูก โดยเฉพาะการปฏิรูปที่ดินที่ถือเป็นนโยบายหลักที่สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นภายในสังคมเพราะการปฏิรูปที่ดินเป็นการยกเลิกสิทธิในการถือครองที่ดินในชวาที่แร่เฟิลส์มองว่าเป็นความไม่เสมอภาคกันในสังคม

แร่เฟิลส์กล่าวเสมอว่าการยกเลิกการบังคับการเกณฑ์แรงงาน การบังคับปลูกพืชเป็นสิ่งที่ยกเลิกไม่สนับสนุนส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะอังกฤษมองว่าความเป็นอิสระ โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจจะส่งผลให้ประชากรอยู่ดีกินดีและจะเป็นประโยชน์ต่ออังกฤษในฐานะผู้ปกครอง อย่างไรก็ตามนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองที่ส่งผลถึงชีวิตความเป็นอยู่ รวมไปถึงทำให้

เกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านความคิดนั้นเป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปคือการออกนโยบายต่างๆที่ส่งผลทางอ้อมต่อความเปลี่ยนแปลงทั้งความคิด ความเชื่อ เพื่อให้ชาวพื้นเมืองเริ่มต้นด้วยแนวทางทางการปกครองของอังกฤษ

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงที่แรฟเฟิลส์ปกครองชวา นั้น มีนโยบายหลายประการที่ออกมาเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งต่อชาวพื้นเมืองชวา เจ้าและชนชั้นนำของชวา รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ฮอลันดาและเจ้าหน้าที่อังกฤษ เช่น ความพยายามที่จะยกเลิกระบบทาสในชวา

ทั้งแรฟเฟิลส์และลอร์ด มินโด มีความเห็นสอดคล้องกันว่าไม่ต้องการให้มีทาสภายในชวา และพบว่าภายใต้กฎหมายของคัตซ์ทาสถูกกำหนดให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องในทางกฎหมายเช่นเดียวกับกฎหมายอิสลาม ในขณะที่อังกฤษการห้ามมีทาสหรือการนำเข้าทาสยังไม่ชัดเจนแน่นอน ดังนั้นแรฟเฟิลส์เมื่อเข้ามาปกครองอังกฤษจึงได้มีการศึกษาเกี่ยวกับระบบทาส

ทาสในชวาเป็นชนชั้นชาวต่างชาติและลูกหลาน ดังนั้นจึงมีการจับทาสขาย ซึ่งการจับทาสนั้นส่วนใหญ่ทำโดยวิธีการแบบโจรสลัด ทาสเป็นที่ต้องการของเจ้าหน้าที่ในสถานีการค้าของชาวยุโรป รวมทั้งนายทุนจีน จึงส่งผลให้การค้าทาสขายออกได้อย่างกว้างขวาง ในสังคมชวาจะไม่มีผู้นำชนพื้นเมืองที่มีฐานะเป็นราษฎร หรือรakyat (rakyat) มาเป็นทาสได้ เพราะถือเป็นจารีตของชาวชวา ในการค้าทาสนั้นพ่อค้าทาสจะจับชาวพื้นเมืองจากเกาะใกล้เคียงเช่น บาหลี (Bali) สุลาเวสี (Sulawesi) ลอมบอก (Lombok) ซุมบา (Sumba) ซุมบาวา (Sumbawa) ฟลอเรส (Flores)

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าทาสส่วนใหญ่ในชวาจะถือเป็นสมบัติของชาวจีนและชาวยุโรป สำหรับเจ้าพื้นเมืองมีส่วนน้อยที่มีทาสไว้ใช้¹¹⁷ รัฐจารีตพื้นเมืองในเกาะชวามอบให้มีการค้าทาสได้ทั่วไปในเกาะชวา ซึ่งฮอลันดาเองก็สนับสนุนให้มีการค้าทาสโดยเฉพาะในเขตที่ฮอลันดามีอิทธิพลอย่างเต็มที่ คือในบริเวณชวาตะวันตก

เนื่องจากแรฟเฟิลส์ต้องการทำให้ค่าจ้างแรงงานในเกาะชวาลอยตัว ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำลายระบบทาส โดยมุ่งไปที่แรงงานทาสที่ต้องทำงานในบ้าน เนื่องจากจะส่งผลถึงประโยชน์ของอังกฤษ นั่นคือถ้าเจ้าของบ้านไม่สามารถจะจ่ายเงินให้กับบรรดาทาส พวกทาสก็จะต้องไปเป็นแรงงานปลูกพืชให้กับอังกฤษ แรฟเฟิลส์จึงต้องการที่จะทำลายระบบทาสและการจ้างแรงงาน¹¹⁸

ดังนั้นเมื่ออังกฤษเข้ามา ปัญหาเรื่องทาสซึ่งเป็นเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลที่ชวาให้ความสนใจ จึงออกกฎหมายโดยเริ่มจากการยอมให้ทาสมีสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งในความเป็นจริงนั้นทาสชวาอาจมี

¹¹⁷ Stamford Raffles, *History of Java* vol. 1, p. 76.

¹¹⁸ Hussein Alatas Syed, *Thomas Stamford Raffles 1781 – 1826: Schemer or Reformer?*, p. 44.

ทรัพย์สินมากกว่าที่เราคิด และท้ายที่สุดจะปล่อยให้ทาสเป็นอิสระ¹¹⁹ กฎหมายที่ออกมาต่างกล่าวว่าการค้าทาสเป็นความผิดอาญาร้ายแรง

กฎหมายของอังกฤษในชาวประภาสจะไม่ยอมให้ทาสเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สิน อีกทั้งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้อื่นได้ ยกเว้นพวกทาสจะยินยอมเองและผู้เป็นเจ้าของทาสจะไม่มีอำนาจบังคับอื่นใดนอกเหนือไปจากใช้แรงงาน ห้ามการลงโทษอย่างรุนแรง ทาสมีสิทธิเต็มที่ในที่ดินของตนเองและจะไม่ถูกคืนให้เป็นของนายทาส ถ้าทำงานมาเป็นเวลา 7 ปี และสามารถส่งผลผลิตให้ได้ตามที่ตั้งไว้ก็สามารถเป็นไทได้

นอกจากนี้ในช่วงที่แรฟเฟิลส์อยู่ที่ชวามีการลงทะเบียนทาส ทาสที่ไม่ได้รับการจดทะเบียน จะได้รับการปลดปล่อยให้เป็นไท จะเห็นได้จากคำพูดของแรฟเฟิลส์ที่กล่าวถึงทาสในชวาว่า “...ข้าพเจ้ารู้สึกสลดใจที่ได้เห็นถึงความเลียดเย็นของชาวดัตช์ เมื่อได้เห็นสภาพที่สะท้อนออกมาในบิดดาเวีย เซมารัง ที่คนถูกเสนอขายต่อสาธารณะเหมือนกับการขายวัวหรือแกะ จึงต้องการที่จะยกเลิก...”¹²⁰

ดังนั้นแรฟเฟิลส์พยายามดำเนินการอย่างเต็มที่เพื่อที่จะช่วยให้ความเป็นอยู่ของทาสในชวาดีขึ้นและพยายามหาทางให้ได้เป็นอิสระมากขึ้น จึงเริ่มมีการเก็บภาษีการถือครองทาสขึ้นใน ค.ศ. 1812 และออกประกาศการห้ามส่งทาสเข้ามาใหม่ในชวา รวมทั้งเมืองอื่นๆที่ขึ้นกับชวาตั้งแต่ ค.ศ. 1813 จากนั้นก็ออกข้อบังคับการห้ามค้าทาสทั่วทั้งเกาะชวา และในค.ศ. 1815 ได้ยกเลิกการให้ตำรวจจับกุมทาสที่ไม่สมัครใจตามคำร้องขอของเจ้าของทาสและยังยกเลิกระบบที่เจ้าหน้าที่มีสิทธิจับกุมตัวลูกหนี้พร้อมด้วยบุตรและภรรยาที่ไม่มีเงินชำระหนี้ไปทำงานชดใช้ให้โดยไม่ต้องจ่ายค่าแรงตอบแทน นอกจากนี้จากการตั้งสถาบันสงเคราะห์เพื่อนมนุษย์แห่งชวา¹²¹ ได้มีการดำเนินงานในเรื่องของการเลิกทาส ซึ่งทำให้จำนวนทาสได้ลดลงอย่างมาก ถึงแม้ว่าระบบทาสจะยังคงมีอยู่ การจัดการเรื่องทาสเป็นอีกวิธีหนึ่งในทางสังคมที่พยายามจะลดบทบาทของชนชั้นนำชาวพื้นเมืองที่มีอิทธิพลอยู่ในเกาะชวา

นอกจากนโยบายของแรฟเฟิลส์ที่ใช้ในการปกครองชวา จะเป็นการเปลี่ยนแปลงสังคมชวาที่แตกต่างไปจากเมื่อสอลันดาปกครองแล้ว แรฟเฟิลส์ยังมีความพยายามสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าชาวพื้นเมือง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของสอลันดาที่ยังคงอยู่ในชวาอีกด้วย จะเห็นได้จากการติดต่อกันระหว่างแรฟเฟิลส์กับเจ้าพื้นเมืองและในการติดต่อกันนั้นมักจะมีการมอบของขวัญต่อกัน

¹¹⁹ Stamford Raffles, *History of Java* vol. 1, pp. 76 -77.

¹²⁰ Ibid, p. 78.

¹²¹ ดี จี อี ฮอลล์, ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 1, หน้า 593.

อาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งของการสร้างสัมพันธ์นั้นถือเป็นการสร้างค่านิยมให้กับชนชั้นนำของชาวจากการมอบของขวัญที่นำเข้ามาจากยุโรป หรือแม้กระทั่งการจัดงานสังสรรค์กัน แต่โดยส่วนมากมักเป็นไปแต่เฉพาะในบริเวณที่ชาวตะวันตกอาศัยอยู่

แรฟเฟิลส์เสนอในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1812 ในรายงานที่ประชุมว่า กองทุนสะสมของโรงเรียนการเดินเรือที่เซมารัง (The Marine School) ควรจะขยายความรู้ในเรื่องภาษาท้องถิ่น โดยเฉพาะใน บริเวณที่ชาวตะวันตกเข้าไปอยู่อาศัย โดยदानเคลส์ย้ายคนจากยุโรปมาอยู่ที่นี่ เนื่องจากในปีคดาเวียไม่สะดวก และมีการสร้างสโมสรที่มีชื่อว่า *Re-House the Old Harmonie club* โดยदानเคลส์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายแต่ยังไม่เสร็จ เมื่ออังกฤษเข้ามาแรฟเฟิลส์มีนโยบายที่จะสร้างค่อและใช้เป็นที่พักปะสังสรรค์ติดต่อกันระหว่างชาวอังกฤษและชาวฮอลันดาที่ยังอยู่ที่ปีคดาเวียโดยเสนอว่ารัฐบาลที่ชวาจะจ่ายเงินในการสร้างค่อให้แล้วเสร็จ ทำให้ *Re-House the Old Harmonie Club* กลายเป็นศูนย์กลางเป็นที่สังสรรค์กัน¹²² ซึ่งการจัดงานสังสรรค์นั้นอาจเป็นทางหนึ่งในการเผยแพร่วัฒนธรรมทั้งการแต่งกาย วัฒนธรรมของชาวยุโรปโดยเฉพาะต่อชนชั้นนำในชวา

แรฟเฟิลส์มองว่าแต่เดิมเมื่อฮอลันดาปกครองนั้น ราชสำนักได้มีการติดต่อกับฮอลันดาพร้อมทั้งรับเอาความเป็นตะวันตกเข้ามาบ้างแต่การสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากกว่า แรฟเฟิลส์เชื่อว่า จะสร้างผลประโยชน์ โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจให้กับอังกฤษ

นอกจากการติดต่อกันระหว่างชนชั้นนำในชวากับเจ้าหน้าที่ของอังกฤษแล้ว แรฟเฟิลส์พยายามที่จะติดต่อกับชาวพื้นเมืองทั่วไปมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่แรฟเฟิลส์เดินทางไปสำรวจเกาะชวา ซึ่งนอกจากจะสามารถทำความรู้จักกับชาวพื้นเมืองได้มากขึ้นแล้ว ยังสามารถสะสมของต่างๆที่แรฟเฟิลส์สนใจเช่น ผ้า เหริยญ หนังสือพิมพ์ พันธุ์พืชต่างๆเป็นต้น

จากการที่แรฟเฟิลส์มีความสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ ภาษาท้องถิ่นและประวัติศาสตร์ของดินแดนในคาบสมุทรมลายูและหมู่เกาะอินเดียนตะวันออก ทำให้แรฟเฟิลส์ส่งเสริมให้มีการศึกษา และให้ความสำคัญในศิลปวัฒนธรรม อาจกล่าวได้ว่าแรฟเฟิลส์ได้ให้ความสำคัญในเรื่องวัฒนธรรมของชวามากกว่าผู้ที่เข้ามาปกครองชวาที่ผ่านมา จะเห็นได้จากการที่แรฟเฟิลส์มีความสนใจที่จะเรียนรู้ วัฒนธรรมของคนในชวา รวมทั้งการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของอังกฤษสนใจความรู้ทางด้านตะวันออก

ในการส่งเสริมความรู้นั้นแรฟเฟิลส์ได้ฟื้นฟู สมาคมศิลปะและวิทยาศาสตร์แห่งปีคดาเวีย (The Batavian Society of Arts and science) ที่ตั้งโดยฮอลันดาในค.ศ. 1778 ให้เป็นแหล่งความรู้ทางด้านตะวันออกแก่ชาวยุโรปซึ่งปิดไปก่อนที่อังกฤษจะเข้ามา แรฟเฟิลส์ได้เปิดสมาคมอีกครั้งในวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1812 โดยแรฟเฟิลส์เป็นประธานสมาคม แรฟเฟิลส์สนับสนุนให้ชาวตะวันตก

¹²²C.E. Wurtzburg, *Raffles of the Eastern Isles*, p. 250.

สนใจที่จะศึกษาทางด้านตะวันออก เช่น โทมัส ฮอร์ฟีลด์ นักธรรมชาติวิทยาชาวอเมริกัน จอห์น ครอว์เฟิร์ด ที่เขียนหนังสือเกี่ยวกับความรู้ทางด้านตะวันออกในเวลาต่อมาคือ *History of the Indian Archipelago* และ คอลิน แมคเคนซี (Colin Mackenzie) ที่รวบรวมเรื่องราวทางวิทยาศาสตร์และศึกษาวัตถุโบราณในเกาะชวา ในช่วงเวลาที่เขาทำหน้าที่สำรวจที่ดิน

จากการฟื้นฟูสมาคมศิลปะและวิทยาศาสตร์แห่งปัตตาเวีย ทำให้ แรฟเฟิลส์ได้ค้นพบเอกสาร รายงานที่สมาชิกเก่าได้สะสมข้อมูลไว้ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับศาสนาอิสลามและเกี่ยวกับทางด้านโบราณคดี ใน ค.ศ.1812 แรฟเฟิลส์เขียนจดหมายถึงวิลเลียม แรมเซย์ อธิบายว่า ยังมีสิ่งหลงเหลือของพราหมณ์จำนวนมากในเกาะ เขาคิดว่าศาสนาฮินดูที่ตั้งขึ้นในบริเวณนี้ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 1²³ จะมีส่วนสำคัญในการเขียนหนังสือประวัติศาสตร์ชวาของ แรฟเฟิลส์ในเวลาต่อมา ซึ่งถือเป็นงานค้นคว้าแรก ๆ เกี่ยวกับชวา

การมีโอกาสได้ศึกษาศิลปวัฒนธรรมและวิทยาการของชวานั้นแสดงถึงการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างแรฟเฟิลส์กับชนชั้นนำของชวาได้เป็นอย่างดีทั้งนี้เป็นเพราะข้อมูลที่บันทึกในหนังสือ *History of Java* นั้นเป็นเรื่องยากที่จะสะสมข้อมูลที่มีในช่วงเวลานั้นเขียนได้ ทั้งนี้จะต้องอาศัยการสนับสนุนจากชาวชวาโดยเฉพาะชนชั้นนำ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างแรฟเฟิลส์กับชาวชวาในลักษณะที่เป็นมิตรทั้งนี้อาจมาจากเหตุผลทางการเมืองเมื่อแรฟเฟิลส์เข้าไปปราบปรามความไม่สงบ สุลต่านหรือเจ้าครองนคร ไม่กล้าที่จะต่อรองจึงพยายามรักษาความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นมิตร และจึงเปิดโอกาสให้แรฟเฟิลส์ที่สนใจชีวิตความเป็นอยู่ของชนพื้นเมืองเข้าไปค้นคว้าข้อมูลได้ง่ายขึ้น

นอกจากนี้แรฟเฟิลส์ยังให้ความสนใจค้นคว้าทางโบราณคดี จากการที่แรฟเฟิลส์สั่งให้มีการขุดแต่งโบราณสถาน ที่ บูโรบูดูร์ (Borobudur) เป็นครั้งแรก และเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้แรฟเฟิลส์เชื่อว่าศาสนาฮินดูมีอิทธิพลก่อนศาสนาอิสลาม จึงเริ่มการปฏิสังขรณ์ แรฟเฟิลส์ถือเป็นชาวยุโรปคนแรกที่เข้ามาขุดแต่งและทำการอนุรักษ์สถาปัตยกรรม เจดีย์แห่งนี้

ในค.ศ.1814 เอช.ซี. คอร์เนเลียส (H.C. Cornelius) ซึ่งเป็นวิศวกรของกองทัพ (army engineer) เป็นผู้รับหน้าที่โดยมีแรงงาน 200 คน ใช้เวลา 1 สัปดาห์ แรฟเฟิลส์มองว่า โบโรบูดูร์ เป็นศาสนสถานที่ยังคงเหลืออยู่เพื่อถวายองค์พระพุทธรูปเจ้าตามนิกายมหายาน นอกจากนี้ยังขุดแต่งเทวสถานปรัมบานัน (Prambanan) ในชวาภาคกลางรวมไปถึงเจดีย์ที่อื่นๆในสุมาตรา แรฟเฟิลส์สงสัยว่าศาสนสถานส่วนที่อยู่ในสุมาตรามีความคล้ายคลึงกับที่เกาะชวา และคิดว่าสร้างขึ้นเพื่อบูชาพระพุทธรูปเจ้าเช่นกัน แรฟเฟิลส์คิดว่าสถาปัตยกรรมเหล่านี้เป็นสิ่งมหัศจรรย์ของงานศิลปะ และเป็นสิ่งที่น่าเลื่อมใส

¹²³Sophia Raffles, *Memoir of the Life and Public Service of Sir Thomas Stamford Raffles*, p. 106.

จะเห็นว่าเมื่อแรฟเฟิลส์ได้เห็นศาสนสถานเหล่านี้รวมไปถึงเมื่อได้ศึกษาวัฒนธรรมของชาวชวา จึงได้พยายามที่จะเปรียบเทียบว่าศาสนสถานเหล่านี้มีส่วนคล้ายคลึงกับวัฒนธรรมของยุโรป

ในการเปรียบเทียบนั้นเป็นส่วนหนึ่ง que แสดงให้เห็นจากงานเขียนของแรฟเฟิลส์เนื่องจากแรฟเฟิลส์พยายามเปรียบเทียบความคล้ายคลึงของศาสนาฮินดูพุทธกับยุโรปในสมัยก่อนหรือแม้แต่ในปัจจุบันทั้งนี้น่าจะเป็นผลมาจากความต้องการเผยแพร่ศาสนาคริสต์ด้วย แรฟเฟิลส์ให้ข้อสังเกตว่า ในชวาคั้งที่ศาสนาฮินดูพุทธมีอิทธิพลอยู่นั้นสวยและมั่งคั่ง การเจริญเติบโตนั้นเลียนแบบความรุ่งเรืองมาจากยุโรป¹²⁴

ซี.กิโยต์ (C.Guilliot) ให้ข้อสังเกตว่าแรฟเฟิลส์เริ่มที่จะนำมิชชันนารีนิกายโปรเตสแตนท์มาที่ชวา โดยสมาคมมิชชันนารีแห่งลอนดอน (London Missionary Society - LMS) เป็นกลุ่มแรก 2 ปีหลังจากนั้นการเผยแพร่ศาสนาคริสต์จึงค่อยๆขยายไปทั่วกลุ่มที่ไม่นับถือมุสลิมจากการสังเกตของเออร์เนสต์ เพน (Ernest Payne) กล่าวว่าการส่งมิชชันนารีนี้ฮอลันดาได้นำวิธีนี้มาใช้ในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุปความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมชวาทภายใต้การปกครองของอังกฤษนั้นสิ่งสำคัญคือผลที่มาจาก การเปลี่ยนแปลงของนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจ อาจกล่าวได้ว่าแรฟเฟิลส์เน้นความเป็นอิสระเสรี โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ภายใต้ความเชื่อว่าการอยู่ดีกินดีของประชาชน จะนำมาซึ่งผลประโยชน์ของอังกฤษ แรฟเฟิลส์พยายามเข้าถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวพื้นเมืองทั้งระดับชนชั้นนำ และประชาชนทั่วไป ทำให้ความเปลี่ยนแปลงต่างๆแม้ อาจได้รับความไม่พอใจจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ แต่ก็ไม่แสดงออกมาแน่ชัดถึงการต่อต้านสิ่งนี้ถือเป็นข้อดีของแรฟเฟิลส์ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับคานเคลส์ที่พยายามเข้ามาปฏิรูปการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในชวาเช่นกัน เนื่องจากคานเคลส์ถูกต่อต้านทั้งจากเจ้าพื้นเมืองและประชาชนอย่างมาก นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงสังคมแล้วแรฟเฟิลส์ยังเข้ามาเกี่ยวข้องกับศิลปวัฒนธรรมของชวา ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าแรฟเฟิลส์ได้พยายามแทรกค่านิยมและโลกทรรศน์แบบตะวันตกเข้าไปเช่นกัน

¹²⁴Syed Muhd Khairudin Aljunied, *Raffles and Religion* (Kuala Lumpur: The Other, 2004), p. 169.

4. สรุปการดำเนินงานของแรฟเฟิลส์ในเกาะชวา

จากการดำเนินนโยบายของแรฟเฟิลส์ ในช่วงที่เขาปกครองชวานั้น สามารถประเมินผลได้ดังนี้คือ

4.1 นโยบายทางการเมือง

ในการปราบปรามความไม่สงบของรัฐต่างๆภายในชวานั้น แรฟเฟิลส์พยายามที่จะขยายอำนาจของอังกฤษออกไป โดยเริ่มจากรัฐของเจ้าพื้นเมืองภายในเกาะชวาทั้งบันเต็น จิเรบน ที่อยู่ ในบริเวณใกล้เคียงปัตตาเวีย สำหรับนครรัฐชอกยาคาร์ดาและสุระการ์ดานั้น แรฟเฟิลส์ต้องการให้ นครรัฐทั้งสองยอมรับในอำนาจของอังกฤษที่เข้ามาแทนที่ฮอลันดา ซึ่งการดำเนินงานของ แรฟเฟิลส์นี้นับว่าประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะอังกฤษสามารถเข้าไปปกครองชวาได้ทั่วทั้งเกาะ และชาวพื้นเมืองก็ยอมรับอังกฤษในฐานะผู้ที่เข้ามาปกครองแทนฮอลันดา การทำเช่นนี้เพื่อให้ อังกฤษสามารถมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการปกครอง ไม่เพียงแต่ภายในเกาะชวา แรฟเฟิลส์ยังขยาย อำนาจไปยังบริเวณใกล้เคียงทั้งปาเล็มบัง บอร์เนียว ทำให้ได้ดินแดนเพิ่มมากขึ้นเช่น เกาะบังกา เบลิตุง ซึ่งการขยายอำนาจของอังกฤษนั้น ประสบความสำเร็จด้วยวิธีการการเจรจาเพื่อ ผลประโยชน์ และการใช้กำลังเข้าปราบปราม

จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการเข้าไปปราบปรามความไม่สงบในแต่ละรัฐแล้วนั้น รัฐต่างๆ ที่แรฟเฟิลส์ได้ขยายอิทธิพลเข้าไปก็ไม่ได้ลุกขึ้นมาต่อต้านอังกฤษอีกตลอดระยะเวลาที่แรฟเฟิลส์ เข้าไปปกครอง อย่างไรก็ตามการปราบปรามความไม่สงบ เช่นกรณีของนครรัฐชอกยาคาร์ดานั้น แม้ว่าจะสามารถปกครองได้ในที่สุด แต่ก็ทำให้แรฟเฟิลส์สร้างความไม่พอใจให้กับชนชั้นนำกลุ่มที่ สูญเสียอำนาจจากการเข้ามาแทรกแซงของอังกฤษ

ในด้านการศาล ถือว่าแรฟเฟิลส์ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เพราะถึงแม้ว่าเมื่อ ฮอลันดากลับมาจะเข้ามาปรับปรุงใหม่เกือบหมดในส่วนของกระบวนการตัดสิน แต่ก็ยังคงระบบที่ แรฟเฟิลส์วางไว้บ้างในส่วนที่สำคัญเช่น ศาลสำหรับชาวยุโรปที่แรฟเฟิลส์ตั้งขึ้นที่เมืองท่าปัตตาเวีย เซมารัง และสุราบายายังคงมีอยู่ เป็นต้น

การลดอำนาจผู้นำชาวพื้นเมืองโดยการนำระบบการปกครองโดยตรงมาใช้นั้น ถือเป็นการลดทอนนโยบายของคานเดิลส์ แรฟเฟิลส์ตั้งตำแหน่งเรสซิเดนต์ เข้าไปปกครองใน 16 เขตที่สำคัญ ในชวา โดยทำหน้าที่ปกครอง ตุลาการและเก็บรายได้ ถือเป็นการลดทอนและหน้าที่ของชาวพื้นเมืองที่อาศัยหน้าที่เหล่านี้กดขี่ประชาชน ทั้งนี้แรฟเฟิลส์มองว่าเป็นระบบที่จะทำให้ประชาชน ชวามีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนระบบการบริหารราชการภายในชวานั้น

เป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เมื่อฮอลันดากลับเข้ามาปกครองก็ยังคงใช้แต่มีการปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมเช่น การเปลี่ยนชื่อจากมณฑล เป็นแคว้น และเขตเป็นมณฑล แต่ยังคงลักษณะการปกครองโดยตรงอยู่

แต่อำนาจของผู้นำชาวพื้นเมืองที่ลดลงนั้น ได้สร้างความไม่พอใจให้กับชนชั้นนำพอสมควรในช่วงที่แรฟเฟิลส์ปกครอง แม้ว่าจะได้รับเงินตอบแทนแต่อำนาจในการบริหารงานต่างๆถูกกลดลง อาจกล่าวได้ว่าแรฟเฟิลส์พยายามลดอำนาจผู้นำชาวพื้นเมืองที่ถือเป็นชนชั้นสูงในสังคมชาว แต่ในขณะที่เดียวกันแรฟเฟิลส์กลับเพิ่มบทบาทให้กับผู้นำของท้องถิ่นมากกว่าเช่น หัวหน้าหมู่บ้าน ทั้งนี้เพราะแรฟเฟิลส์ยังคงต้องอาศัยคนกลุ่มนี้ในการรักษาผลประโยชน์ของอังกฤษ

4.2 นโยบายด้านเศรษฐกิจ

การปฏิรูปการเช่าที่ดินนับเป็นนโยบายที่สำคัญในการปกครองของแรฟเฟิลส์ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการปกครอง รายได้ และสังคมของชาว อีกทั้งการนำระบบปฏิรูปการเช่าที่ดินมาใช้ถือเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงภายในชาวอย่างมาก ในการประเมินผลของนโยบายนี้อาจกล่าวได้ว่า สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วนคือผลในด้านของหลักการ และผลในทางปฏิบัติ

4.2.1 ผลในด้านหลักการ

ระบบการเช่าที่ดินของแรฟเฟิลส์ ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงภายในสังคมชาว ทั้งนี้เพราะเป็นระบบที่ตรงกันข้ามกับระบบที่เคยมีมาในสังคมชาวซึ่งฮอลันดาได้วางไว้ ซึ่งระบบเช่าที่ดินของแรฟเฟิลส์นั้น มีลักษณะที่ให้ผลกำไรแก่เอกชน มากกว่ารัฐ ทำให้ชาวชาวสามารถได้รับสิทธิในการเป็นเจ้าของดิน ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน นอกจากนี้ยังทำให้เกิดการพัฒนาที่ดินขึ้นเพื่อจะสามารถรังวัด และประเมินที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งโดยหลักการนับว่าประสบความสำเร็จเพราะภายหลังจากการกลับเข้ามาปกครองของฮอลันดา ได้ใช้ระบบนี้เป็นรากฐาน โดยมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น เช่น วิธีการรังวัดที่ดินและการตีราคาที่ดิน นอกจากนี้เพื่อให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นจากการไม่ต้องไปกู้เงินจากนายทุน จึงกำหนดให้เสียภาษีได้ทั้งเป็นตัวเงินหรือสินค้า

4.2.2 ผลในทางปฏิบัติ

อาจกล่าวได้ว่า การจัดการที่ดินของแรฟเฟิลส์นั้น แม้โดยหลักการจะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง แต่ท้ายที่สุดประชาชนก็ยังลำบากเช่นเดิม ทั้งนี้เพราะแรฟเฟิลส์ยังคงเห็นกับ

ประโยชน์ของอังกฤษมากกว่า จะเห็นได้จากการประกาศยกเลิก ระบบการส่งส่วยและขนส่งไปให้รัฐบาล รวมทั้งการให้อิสระในการเพาะปลูก ไม่ครอบคลุมไปถึงเขตการเพาะปลูกกาแฟและป่าไม้ สักที่ที่ประชาชนถูกว่าจ้างให้ไปตัดและขนส่งให้สำหรับรัฐบาล ทำให้ชาวเขาที่ทำงานในนั้นยังคงได้รับความเดือดร้อนอยู่เช่นเดิมแม้ว่าแรฟเฟิลส์พยายามที่จะนำระบบการเช่าที่ดินมาใช้ในเขตปลูกกาแฟก็ตาม แต่เนื่องจากราคากาแฟในช่วงท้ายๆของการปกครองของแรฟเฟิลส์นำรายได้มาสู่รัฐบาลมาก หากเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นภายในเขตปลูกกาแฟจะทำให้รายได้ลดลง

นอกจากนี้ ความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วภายในระยะเวลาไม่กี่ปีนั้น กลับทำให้ประชาชนเริ่มสับสน ผลตอบรับจากการปฏิรูปที่ดินนั้นไม่เป็นไปตามที่แรฟเฟิลส์ต้องการ ทั้งนี้เป็นเพราะการขาดความรู้ ความเข้าใจในการที่จะดำเนินนโยบายที่เหมาะสม เช่นข้อผิดพลาดในเรื่องการรังวัดที่ดิน¹²⁵ ทำให้นโยบายของแรฟเฟิลส์มีลักษณะเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมา

จากความไม่เข้าใจในสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของชาวพื้นเมืองก็เป็นสิ่งที่แรฟเฟิลส์มองข้าม จะเห็นได้จากการเก็บภาษีที่ดินที่แรฟเฟิลส์ต้องการให้ชาวพื้นเมืองยอมเสียภาษีในรูปแบบเงินตรา แต่ชาวเขายังนิยมใช้วิธีการแลกเปลี่ยนสินค้า ทำให้นอกจากจะต้องเก็บส่วยให้กับผู้นำท้องถิ่นที่แม้ว่าจะถูกลดอำนาจและยังคงมีอิทธิพลอยู่แล้ว ยังต้องมีภาระในการเสียภาษีในรูปแบบเงินให้กับรัฐบาลอาณานิคมด้วย ส่งผลให้ชาวเขาต้องหันไปพึ่งนายทุนจีนที่จะปล่อยเงินกู้ การปฏิรูปที่ดินและนโยบายต่างๆของแรฟเฟิลส์นั้น แทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อชาวพื้นเมืองแต่กลับไปมีประโยชน์กับชาวยุโรปและชาวจีนมากกว่า ดังนั้นจึงเป็นการเพิ่มความไม่พอใจให้กับชาวพื้นเมืองมากขึ้น ความใจร้อนปรารถนาที่จะตั้งระบบภาษีโดยตรงของแรฟเฟิลส์นั้น ทำโดยไม่คำนึงถึงการปฏิบัติจริงว่าชาวเขานั้นพร้อมที่จะทำตามหรือสามารถทำตามนโยบายที่แรฟเฟิลส์พยายามผลักดันให้เกิดขึ้นมามากน้อยเพียงใด

4.3 ด้านเศรษฐกิจการค้า

ในระหว่างที่แรฟเฟิลส์ปกครองนั้น เป็นช่วงที่เกาะชวาประสบปัญหาทางการเงิน แต่อาจกล่าวได้ว่าปัญหาการเงินนี้เกิดขึ้นมาตั้งแต่การบริหารงานของคานเคิลส์ คณะผู้อำนวยการของบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษกล่าวถึงการปกครองชาวของแรฟเฟิลส์ว่า ไม่ได้ช่วยส่งเสริมฐานะการเงินของรัฐบาลอังกฤษ เป็นเพราะรัฐบาลที่เบงกอลมองว่าแรฟเฟิลส์ใช้จ่ายมากเกินไป แม้ว่านโยบายการเช่าที่ดิน ทำให้เงินมีเหลือพอเพียงกับรายจ่ายเท่านั้น แต่ความจริงรายได้น่าจะมีมากกว่านี้ ทั้งๆที่รายได้นี้มีมากขึ้นกว่าเดิมมากขณะเดียวกันรายจ่ายก็เพิ่มมากขึ้นด้วย

¹²⁵ John Bastin, *The Native Policies Of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra*, p. 57.

จากที่กล่าวมานั้นทำให้แรฟเฟิลส์ต้องใช้วิธีการเดียวกับคานเคสส์ คือการจำหน่ายที่ดินของรัฐบาลให้แก่เอกชน ซึ่งก็ได้กำไรมาเพิ่มเพียงเล็กน้อย ที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะการจัดจำหน่ายที่ดินแปลงใหญ่มานั้นทำให้ผู้ซื้อไม่มีเงินทุนมากพอที่จะจ่ายได้ทันที และบรรดาเจ้าของที่ดินเกิดความไม่พอใจเกี่ยวกับการจำหน่ายที่ดินอย่างรุนแรง แรฟเฟิลส์ต้องไถ่ถอนที่ดินจำนวนมากคืนจากเจ้าของที่ดินเหล่านั้น ซึ่งการจำหน่ายที่ดินก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าเท่านั้น¹²⁶

แม้ว่าแรฟเฟิลส์พยายามที่จะขยายการค้าออกไปเพื่อให้เกาะชวาเป็นศูนย์กลางการค้าในภูมิภาคตะวันออก แต่การขยายตัวทางการค้าไปยังดินแดนต่าง ๆ นั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะแรฟเฟิลส์ต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำภายในชวา รวมทั้งสถานการณ์จากภายนอกที่ทำให้สินค้าบางประเภทเช่น กาแฟ ฝิ่น ไม่ได้ผลตามที่ตั้งใจไว้ก่อนที่จะเข้ามาปกครอง แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีสินค้าบางประเภทอย่างเช่น ผ้าฝ้าย ซึ่งในช่วงแรฟเฟิลส์ปกครองชวาอยู่แม้ว่าจะไม่ได้กำไรมากนัก แต่ภายหลังจากนั้นอังกฤษสามารถเข้ามาผูกขาดการค้าผ้าในชวาได้

¹²⁶ ดี จี อี ฮอลล์, ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 1, หน้า 594.

**ตารางที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบรายได้จากการเข้ามาปกครองเกาะชวาและดินแดนในอารักขา
ระหว่างคานเคลส์ กับแรฟเฟิลส์**

รายได้	ภายใต้การปกครองของคานเคลส์			ภายใต้การปกครองของแรฟเฟิลส์		
	ค.ศ. 1808	1809	1810	1812-1813	1813-1814	1814-1815
	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์
เกาะชวา	2,056,307.27	2,632,897.20	3,440,352.77	4,995,986.20	5,418,723.49	6,549,594.49
บันเจอร์มาซิน	17,221.23	19,343.17	-	-	-	32,542.28
มากัสซาร์	72,874.48	72,546.30	114,224.90	139,602.32	107,754.55	85,473.4
ปาเล็มบังและบังกา	-	-	-	264,456.90	363,146.0	853,371.14
รวมรายได้ทั้งหมด	2,146,402.98	2,724,786.67	3,554,577.67	5,399,745.42	5,889,624.4	7,520,980.95

ที่มา จาก Stamford Raffles, *Statement of the services of Sir Stamford Raffles*(London: Oxford University Press, 1978), p. 46.

จะเห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบรายได้ระหว่างแรฟเฟิลส์กับคานเคลส์นั้นพบว่า รายได้ในขณะที่อังกฤษปกครองมีมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด ส่วนหนึ่งเพราะแรฟเฟิลส์ได้ปาเล็มบังและบังกาอยู่ในการปกครองของคนด้วย การรายได้ภายในชวามีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเมื่อดูจากตารางข้างต้น

**ตารางที่ 4 แสดงการเปรียบเทียบรายจ่ายจากการเข้ามาปกครองเกาะชวาและดินแดนในอารักขา
ระหว่างดานเคิลส์ กับแรฟเฟิลส์**

รายจ่าย	ภายใต้การปกครองของดานเคิลส์			ภายใต้การปกครองของแรฟเฟิลส์		
	1808	1809	1810	1812-1813	1813-1814	1814-1815
	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์
เกาะชวา	2,255,119.31	4,712,178.32	6,969,520.6	5,443,209.52	7,269,346.22	7,808,395.14
บันเจอร์มาจิน	48,143.39	66,027.77	-	102,422.23	97,503.94	297,439.75
มากัสซาร์	211,449.33	216,138.14	112,916.60	141,259.42	126,513.79	246,025.47
ปาเล็มบังและบังกา	17,785.33	20,451.88	19,345.10	420,806.84	567,967.46	740,558.24
รวมรายจ่ายทั้งหมด	4,532,497.36	5,014,797.11	7,101,781.76	9,107,700.71	8,061,331.35	9,091,418.60

ที่มา จาก จาก Stamford Raffles, *Statement of the services of Sir Stamford Raffles*(London: Oxford University Press, 1978), p. 46.

จะเห็นว่า รายจ่ายของแรฟเฟิลส์สูงมากเมื่อเทียบกับการปกครองของดานเคิลส์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นจากการขยายอำนาจการปกครองของอังกฤษไปทั่วเกาะชวา อีกทั้งค่าใช้จ่ายในดินแดนที่ได้เพิ่มมา รวมทั้งการนำนโยบายใหม่ๆมาใช้ภายในชวา

ตารางที่ 5 แสดงการเปรียบเทียบรายรับ – รายจ่ายของชาวภายใต้การปกครองของคานเคิลส์และแรฟเฟิลส์

ค.ศ.	ภายใต้การปกครองของคานเคิลส์			ภายใต้การปกครองของแรฟเฟิลส์		
	1808	1809	1810	1812-1813	1813-1814	1814-1815
	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์	รูปีชวาส์
ร ว ม รายจ่าย ทั้งหมด	4,532,497.36	5,014,797.11	7,101,781.76	9,107,700.71	8,061,331.35	9,091,418.60
ร ว ม รายได้ ทั้งหมด	2,146,402.98	2,724,786.67	3,554,577.67	5,399,745.42	5,889,624.4	7,520,980.95
รายจ่าย มากกว่า รายได้	2,386,094.38	2,290,010.44	3,547,204.9	3,707,955.29	2,171,707.31	1,571,437.65

คัดแปลงตารางจาก Stamford Raffles, *Statement of the services of Sir Stamford Raffles*(London: Oxford University Press, 1978), p. 46.

จากตารางแสดงรายได้ของแรฟเฟิลส์ขณะที่ปกครองเกาะชวานั้น แม้ว่าจะขาดดุลการค้า แต่ก็ มีแนวโน้มที่รายได้อาจจะมากขึ้น และค่าใช้จ่ายเริ่มน้อยลง โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการปกครองที่ผ่าน มาของคานเคิลส์ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าหากอังกฤษได้ปกครองชวามากกว่านี้ อาจมีแนวโน้มที่จะได้กำไร มากขึ้น เพราะในช่วงที่แรฟเฟิลส์ปกครองเป็นเหมือนการวางรากฐานให้มีความมั่นคง จึงอาจต้องมี ค่าใช้จ่ายที่มาก แต่อย่างไรก็ตามก็มีการโจมตีว่าแรฟเฟิลส์ใช้เงินฟุ่มเฟือยและการเข้ามาปกครองชวา นั้นไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เสียไป

4.4 ด้านสังคมและวัฒนธรรม

จากนโยบายของแรฟเฟิลส์ในเรื่องการเช่าที่ดิน และการนำระบบปกครองโดยตรงเพื่อลด อำนาจชาวพื้นเมืองมาใช้ นั้น อาจกล่าวได้ว่าทำให้โครงสร้างสังคมชวาเปลี่ยนไป ประชาชนมี ความผ่อนคลายมากขึ้นจากเดิมที่ถูกกดขี่จากรัฐบาลฮอลันดา รวมทั้งการบูคริดจากผู้นำชาวพื้นเมือง ที่ทำงานให้กับฮอลันดา แต่ขณะเดียวกันปัญหาสังคมและเศรษฐกิจก็ยังคงมีอยู่ทั้งนี้เพราะความ

เป็นอยู่ของประชานนั้น ไม่ได้เปลี่ยนไปเท่าใดนัก อาจกล่าวได้ว่านโยบายนี้แรฟเฟิลส์ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะเมื่อดูจากเป้าหมายหลักของการเข้ามาปกครอง แรฟเฟิลส์ต้องการทำให้ความเป็นอยู่ของชาวชวาดีขึ้นเพื่อจะนำมาซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีแต่ความเป็นจริงชาวชวายังคงลำบากอยู่เช่นเดิม

บทบาทของแรฟเฟิลส์ในด้านวัฒนธรรมนั้นในเรื่องของการเผยแพร่ความเป็นตะวันตกให้กับชาวพื้นเมือง ไม่ได้มีบทบาทที่เด่นชัดเท่าใดนัก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะแรฟเฟิลส์มีความสนใจเรื่องราวทางตะวันออกมากกว่าที่จะมุ่งเผยแพร่ความเป็นตะวันตก ซึ่งในจุดนี้มองว่าแรฟเฟิลส์ประสบความสำเร็จอย่างมากในการเป็นผู้ปกครองที่สนใจ และสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของอังกฤษศึกษาความรู้ทางตะวันออกทั้งด้านภาษา ประวัติศาสตร์ โบราณคดี ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชานชาวชวาให้ความเป็นมิตรกับเขามากกว่าผู้ปกครองคนอื่นๆที่ผ่านมา แม้ว่าการปกครองของแรฟเฟิลส์นั้นจะไม่ได้ทำให้ความเป็นอยู่ของชาวชวาดีขึ้นก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวในการดำเนินงานของแรฟเฟิลส์นั้น เป็นเพียงแง่มุมของบริษัท แต่มองในอีกแง่หนึ่งแรฟเฟิลส์มีความเป็นผู้เชี่ยวชาญทางตะวันออกที่ดี¹²⁷

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจสรุปได้ว่าภายใต้การปกครองของแรฟเฟิลส์นั้น ได้ทำให้โครงสร้างสังคมชาวพื้นเมือง และเศรษฐกิจ เปลี่ยนแปลงไปจากที่ฮอลันดาเคยปกครองประชานมีสิทธิ มีโอกาสที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีมากขึ้น ซึ่งรากฐานที่แรฟเฟิลส์วางไว้ได้มีการนำมาปรับปรุงใช้ต่อมา แต่ความเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นเพียงหลักการเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติชาวพื้นเมืองยังคงมีความเป็นอยู่ที่ลำบากเช่นเดิม ซึ่งในช่วงเวลาที่แรฟเฟิลส์ปกครองนั้นไม่ได้ทำให้รัฐบาลที่เบงกอลหรือที่ลอนดอน พอใจกับผลประโยชน์ที่ได้จากการเข้ามาปกครองชวา ในขณะที่ประชานชาวพื้นเมืองทั่วไปยังคงลำบากอยู่ และชนชั้นนำก็ไม่ได้พอใจกับนโยบายหลายประการที่แรฟเฟิลส์ใช้เช่นการลดอำนาจของผู้นำพื้นเมือง แต่อาจเป็นเพราะการปกครองของแรฟเฟิลส์ทำให้ชาวพื้นเมืองมีความกดดันน้อยกว่าที่ผ่านมา ทำให้ไม่เกิดการลุกขึ้นมาต่อต้าน

อย่างไรก็ตาม แรฟเฟิลส์ถือเป็นผู้ปกครองยุคแรกของชวาที่พยายามนำนโยบายที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชานพื้นเมืองมาใช้ เพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของคนชวา ซึ่งทำให้ผู้ปกครองต่อมาของฮอลันดา เริ่มตระหนักถึงเช่นกัน

¹²⁷ Norun Najjah Ahmat. "Sir Thomas Stamford Raffles: A Colonial Orientalist or Humanist?," Paper for the International Association of Historian of Asia 18th Conference, Taiwan 6-10 December 2004., p. 12.

5. ผลจากนโยบายของแรฟเฟิลส์ในการปกครองชาวที่นำไปสู่การเกิดสงครามชาวในค.ศ.1825-1830

สงครามชาวถือเป็นสงครามการต่อต้านฮอลันดาของชาวพื้นเมือง อาจกล่าวได้ว่าสงครามชาวเป็นเสมือนการเริ่มต้นของการลุกขึ้นมาต่อต้านนโยบายการปกครองของฮอลันดา สงครามนี้เริ่มขึ้นจากนครรัฐชอกยาการ์ตาและขยายไปทั่วชวากลาง ภายใต้การนำของเจ้าชายดิโป นิโกโร (Pengeran Dipanagara) ถือเป็นสงครามการต่อต้านอย่างเต็มรูปแบบ ที่กล่าวเช่นนี้เพราะเป็นสงครามที่ชาวพื้นเมืองทุกชนชั้นเข้าร่วมต่อต้านฮอลันดา และฮอลันดามีการใช้กำลังในการปราบปรามความไม่สงบ แม้จะเป็นการต่อต้านฮอลันดาแต่ชาวพื้นเมืองไม่ได้มีเป้าหมายที่จะขับไล่ฮอลันดาออกไปจากเกาะเพียงแต่เป็นการตอบโต้การปกครองของรัฐบาลฮอลันดาเท่านั้น

หากจะกล่าวถึงสาเหตุของสงครามชาวอาจกล่าวได้ว่าการเกิดสงครามชาวเป็นผลมาจากการที่ผู้ว่าการของฮอลันดาที่ชวา ฟาน เดอ คาเปิลเดิน (Van der Cappellen) มีนโยบายที่จะปกครองชาวโดยมีลักษณะคล้ายกับการปกครองแบบที่วีโอซีใช้ เช่น การมีนโยบายที่จะลดจำนวนเจ้าของที่ดิน โดยในค.ศ. 1821 มีนโยบายสั่งห้ามการเช่าซื้อที่ดินจากผู้ปกครองรัฐพื้นเมืองทั้งหลาย และในค.ศ. 1823 มีการประกาศยกเลิกการเช่าที่ดินโดยให้มีการจ่ายเงินที่ให้ไปแล้วคืนกลับไป¹²⁸

และจากการที่ฟาน เดอ คาเปิลเดิน ตัดถนนผ่านที่ดินของเจ้าชายดิโป นิโกโร ผ่านสุสานที่ฝังศพประจำชุมชน เป็นการผลักดันให้ประชาชนต่อต้านมากขึ้นทั้งนี้เพราะสุสานนี้ถือเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ของศาสนาอิสลาม¹²⁹ การตัดถนนผ่านถือเป็นการไม่เคารพต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งสาเหตุนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สงครามชวานอกจากจะเป็นการต่อต้านการปกครองของฮอลันดาแล้วยังถือเป็นสงครามอันศักดิ์สิทธิ์ (holy war) อีกด้วย

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การเกิดสงครามชาว ถือเป็นผลที่เกิดจากการสั่งสมมานานภายในสังคม ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการปกครองของชาวดะวันดกที่เข้ามาปกครองชวา มาตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 รวมทั้งสถานการณ์ภายในราชสำนักของชอกยาการ์ตาด้วย โดยเฉพาะในช่วงที่แรฟเฟิลส์ เข้ามาปกครองนั้น หลายนโยบายของเขามีส่วนทำให้นำไปสู่การเกิดสงครามชาว เช่นการปฏิรูปการเช่าที่ดิน การลดอำนาจผู้นำชาวพื้นเมือง

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าสงครามชาวเป็นสงครามการต่อต้านการปกครองของฮอลันดาของประชาชนชาวพื้นเมืองในชวากลางทุกชนชั้น การที่เจ้าชายดิโป นิโกโร ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้า

¹²⁸ Alisa Zainuddin, ประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย, แปลโดย เพ็ชรี สุมิตร (กทม: ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 109.

¹²⁹ M.C. Ricklefs, A History of Modern Indonesia, c.1300 to present, p. 153.

ระดับสูงในราชสำนักสามารถเป็นผู้นำและดึงประชาชนทั่วไปมาเข้าร่วมได้ ย่อมจะต้องมี “ความไม่พอใจร่วมกัน” และเป็นความไม่พอใจที่สั่งสมมานาน

อาจกล่าวได้ว่านโยบายของแรฟเฟิลส์ โดยเฉพาะนโยบายการปฏิรูปการเช่าที่ดินและลดอำนาจผู้นำชาวพื้นเมือง มีส่วนทำให้เกิดความไม่พอใจทั้งกับชนชั้นนำ และประชาชนทั่วไป การให้ความสำคัญกับสองนโยบายนี้ของแรฟเฟิลส์นั้น ทั้งนี้เพราะปัญหาที่ดินเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดสงคราม¹³⁰ และที่ดินที่มีการปรับเปลี่ยนตามของฟาน เดอ คาเปิลเดินนั้น เป็นที่ดินของบรรดาผู้นำชาวพื้นเมืองในชวากลาง การที่แรฟเฟิลส์ให้ความสำคัญกับนโยบายนี้ในระหว่างที่เขาปกครองชวา ทำให้ผลการดำเนินนโยบายของเขา อาจมีส่วนที่นำไปสู่ความไม่พอใจของชาวพื้นเมืองในเวลาต่อมา ซึ่งสามารถสรุปได้คือ

1. ความไม่พอใจของผู้นำชาวพื้นเมือง

การลดอำนาจของผู้นำชาวพื้นเมืองนั้น ได้สร้างความไม่พอใจให้กับเจ้าพื้นเมือง ชนชั้นนำมาโดยตลอด ทั้งนี้เพราะทำให้อำนาจ รายได้ของพวกเขาลดลง อาจกล่าวได้ว่าจากเดิมที่ผู้นำชาวพื้นเมืองมีแรงงานในบังคับของตน มีรายได้จากส่วยที่ชาวนาต้องนำมาให้ สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญต่อผู้นำชาวพื้นเมือง ทั้งนี้รวมไปถึงเจ้าของรัฐต่างๆ แม้กระทั่งประมุขของนครรัฐทั้งสอง ทั้งนี้เพราะสิ่งเหล่านี้จะช่วยเสริมให้ชนชั้นนำมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น สามารถต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลของตะวันตกได้ เหมือนอย่างที่เคยเป็นมา

นอกจากนี้การมีเรสซิเดนต์ปกครองในเขตสำคัญในชวานั้น เหมือนเป็นการคานอำนาจของผู้นำชาวพื้นเมือง ซึ่งแรฟเฟิลส์ก็ส่งเรสซิเดนต์ไปปกครองในชวากลางและสุระการ์ตาด้วย โดยเฉพาะราชสำนักชวากลางคานนั้น การส่งกองกำลังเข้าไปปราบปรามและปลดศุลค่านฮามิงกูโบโวโนที่ 2 เพื่อให้ยอมรับในอำนาจของอังกฤษนั้น ได้ทำให้ราชสำนักไม่พอใจ ทั้งนี้เพราะถือเป็นการดำเนินการที่รุนแรง

ผลจากการปราบปรามชวากลางคานนั้นทำให้ราชสำนักอื่นๆ ไม่กล้าที่จะเป็นศัตรูกับอังกฤษโดยตรง เนื่องจากราชสำนักอื่นๆ ได้เห็นถึงความสูญเสียเช่น การเผาพระราชวัง การปลดตำแหน่งศุลค่านแล้วแต่งตั้งศุลค่านองค์ใหม่ นอกจากนี้แรฟเฟิลส์ได้แต่งตั้งชาวจีนเป็นที่ปรึกษาสูงสุดของศุลค่านฮามิงกูโบโวโนที่ 3 ทำให้ชาวจีนมีอำนาจมากในราชสำนัก¹³¹ ประกอบกับชาวจีนส่วนใหญ่มีฐานะที่ดีกว่า สิ่งนี้ทำให้ประชาชนไม่พอใจชาวจีน

¹³⁰ M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia, c.1300 to present*, p. 152.

¹³¹ P.B.R. Carey, “Changing Javanese Perception of the Chinese communities in central Java 1755 – 1825”. in *Indonesia* 37(April 1984): p. 17.

2. ความไม่พอใจของประชาชน

อย่างที่ได้อธิบายในข้างต้น การปกครองของแรฟเฟิลส์ไม่ได้ทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ชาวनाยังคงลำบากเช่นเดิม แม้ว่าจะมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินไม่ต้องถูกกดขี่ทั้งเจ้าหน้าที่ตะวันตก และเจ้าหน้าที่ชาวพื้นเมือง แต่การที่ต้องเสียภาษีในรูปแบบเงิน ทำให้ต้องหันไปพึ่งนายทุนจีน ซึ่งความไม่พอใจนั้นนอกจากจะมีผลต่อรัฐบาลแล้ว ยังรวมไปถึงชาวจีนด้วย ทั้งนี้จะเห็นว่าสงครามชาวนั้นนอกจากจะต่อต้านฮอลันดาแล้วยังต่อต้านชาวจีน ซึ่งความไม่พอใจชาวจีนนี้จะเห็นว่ายังคงมีให้เห็นอยู่ตลอดมาในสังคมชา

อาจกล่าวได้ว่าความไม่พอใจร่วมกันของชนชั้นนำและประชาชนต่อการปกครองของชาวตะวันตก ไม่เพียงแต่เป็นความไม่พอใจแรฟเฟิลส์เท่านั้น ยังรวมถึงคานเดิลส์และรัฐบาลของฮอลันดาภายหลังจากอังกฤษด้วย ความไม่พอใจนี้ได้สั่งสมมาถึงช่วงเวลาก่อนการเกิดสงครามชา ซึ่งการดำเนินนโยบายของ ฟาน เดอ คาเปิลเด็น นั้นได้เป็นเหมือนชนวนให้ชาวพื้นเมืองทั้งหมดในชวากลาง มีความกดดันมากขึ้น จึงนำมาสู่การเกิดสงครามชาในที่สุด