

**KEKELIRUAN AGAMA BUKAN ISU
KESELAMATAN NEGARA? - ULASAN KES
MOHD FAIZAL BIN MUSA (PERAYU)
LAWAN MENTERI KESELAMATAN
DALAM NEGERI (RESPONDEN)
[2018] 3 MLJ 14***

Ahmad Hidayat Buang

Professor, Department of Shariah and Law

Academy of Islamic Studies,

University of Malaya, 50603 Kuala Lumpur.

ahidayat@um.edu.my

Kes ini merupakan satu rayuan terhadap keputusan Mahkamah Tinggi Kuala Lumpur yang menolak semakan kehakiman perayu untuk mencabar kesahan perintah larangan penerbitan empat buah buku tulisan perayu. Perintah berkenaan dibuat di bawah subseksyen 7 Akta Mesin Cetak dan Penerbitan 1984 (Akta 301). YA Hakim-hakim dalam kes ini membenarkan rayuan mencabar kesahan perintah yang dibuat dengan dua alasan iaitu Mahkamah Tinggi tidak menjelaskan apakah maksud berpotensi menjejaskan keselamatan yang dinyatakan dalam perintah berkenaan, kerana tiada keterangan kacau bilau atau ketidaktenteraman berlaku di negara ini buat masa kini atau semasa perintah dibuat. Alasan kedua ialah apabila semakan dibuat kepada isi kandungan buku-buku berkenaan, mahkamah berpendapat tiada apa-apa di dalam kesemua buku-buku berkenaan yang boleh menyebabkan ketidaktenteraman atau menggugat keselamatan awam. Berdasarkan kepada alasan ini Mahkamah memutuskan perintah yang dibuat tidak selaras dengan subseksyen 7 Akta 301 dan dengan itu ianya tidak sah.

Fakta kes ini ialah mengenai tindakan pihak Menteri Dalam Negeri mengeluarkan perintah larangan kepada empat buah buku yang ditulis oleh perayu mengikut perintah yang dikeluarkan pada 12.2.2015 di bawah subseksyen 7 Akta 301. Empat buku tersebut ialah (1) *Sebongkah Batu* di Kuala

* Mahkamah Rayuan Malaysia (Bidangkuasa Rayuan) Rayuan Sivil No. W-01(A)-336-08/2016. Ulasan kes ini sebahagian daripada data Projek FRGS Univesiti Malaya FP030-2016.

Berang, (2) Karbala, (3) Tiga Kali Seminggu dan (4) Ingin Jadi Nasrallah yang kesemuanya ditulis oleh perayu. Perintah berkenaan melarang pencetakan, pengimportan, penghasilan, menerbit, menjual, mengedar atau memiliki buku-buku berkenaan di Malaysia dengan alasan berkemungkinan memprejudis ketenteraman awam. Dalam membuat pertimbangan perintah larangan ini Menteri melalui affidavit balasan rekod rayuan menjelaskan penerbitan buku-buku berkenaan mempunyai unsur-unsur yang mengelirukan terhadap ajaran ahli Sunnah wal Jamaah yang menjadi pegangan di Malaysia kerana mempromosikan ajaran Syiah dan oleh itu boleh menimbulkan provokasi, perbalahan serta perpecahan ummah yang akhirnya boleh menjejaskan keselamatan di kalangan orang Islam. Begitu juga penulisan tersebut didakwa mendewa-dewakan ekstrimis Syiah bersenjata. Alasan-alasan ini dibuat berasaskan kepada perakuan dari Bahagian Kawalan Penerbitan dan Teks Al Quran serta pandangan pakar-pakar berkaitan agama Islam daripada Jabatan Kemajuan Islam (JAKIM). Rujukan juga dibuat kepada keputusan Muzakarah Khas Jawatankuasa Fatwa Majlis Kebangsaan Bagi Hal Ehwal Agama Islam yang bersidang pada 5 Mei 1996 yang antara lainnya menetapkan “penerbitan, penyiaran dan penyebaran apa-apa buku, risalah, filem, video dan lain-lain berhubungan dengan ajaran yang bertentangan dengan Ahli Sunnah Wal Jamaah adalah diharamkan”. Memandangkan keempat-empat buku ini telah diterbitkan dan berada dalam pasaran antara empat dan tujuh tahun yang lalu di mana tiada sebarang kekacauan timbul akibat daripada penerbitan buku-buku berkenaan, perayu merasakan perintah berkenaan adalah satu bentuk penyalahgunaan proses undang-undang. Oleh itu perayu telah membuat permohonan semakan kehakiman perintah ini di Mahkamah Tinggi Kuala Lumpur pada tahun 2015. Permohonan berkenaan ditolak dan perayu membuat rayuan terhadap keputusan tersebut.

Mahkamah Rayuan semasa memutuskan permohonan rayuan ini telah menimbulkan beberapa persoalan dan isu iaitu (1) prinsip kebebasan bersuara seperti yang dijamin oleh Perlembagaan (2) maksud kuasa budi bicara secara mutlak, (3) persoalan untuk menentukan ujian yang akan digunakan apabila terdapat persoalan pelanggaran hak asasi Perlembagaan dan (4) maksud perkataan berkemungkinan memprejudiskan keselamatan. Dua persoalan yang awal sungguhpun dihujah oleh peguam perayu, namun kedua-duanya diulas secara ringkas oleh Mahkamah memandangkan kedua-duanya bukan perkara pokok yang dipersoalkan. Mahkamah bersetuju dengan hujah peguam kanan persekutuan yang mewakili responden bahawa kebebasan bersuara seperti yang dijamin oleh Perlembagaan tertakluk kepada sekatan yang dibuat oleh Parlimen dan Akta 301 adalah salah satu daripada undang-undang tersebut (h.25). Begitu juga tentang kuasa budicara pihak berkuasa

Mahkamah menyatakan kuasa berkenaan ada had-hadnya bagi mengelakkan penyalahgunaan kuasa. Mahkamah merujuk autoriti keputusan Mahkamah Persekutuan dalam kes *Pengarah Tanah dan Galian Wilayah Persekutuan v. Sri Lempah Enterprise Sdn Bhd* [1997] 1 MLJ 135 dalam perkara ini. Hanya dalam isu atau persoalan 3 dan 4 Mahkamah meneliti secara terperinci yang mana ianya menjadi asas kepada penerimaan rayuan kes.

Dalam menjawab persoalan ketiga, Mahkamah mengingatkan bahawa tren terkini dalam permohonan semakan kehakiman seperti yang diputuskan oleh Mahkamah-mahkamah Apex di Malaysia telah berkembang daripada ujian subjektif kepada objektif apabila menimbang kes di mana tindakan pihak kerajaan dikatakan boleh menjejaskan hak-hak asasi rakyat. Mahkamah melalui ujian ini tidak hanya melihat persoalan prosedur bahkan turut menimbangkan butiran isu terbabit secara saksama dan adil (*substantive fairness*). Dalam konteks ini Mahkamah berpendapat Hakim Mahkamah Tinggi tidak mengikut ujian objektif ini kerana gagal untuk menimbang (1) fakta-fakta yang dibentangkan oleh perayu, (2) kandungan dan bentuk keempat-empat buku yang dilarang dan (3) mengganggu edaran buku-buku berkenaan sebelum perintah menteri sebagai tidak relevan dengan alasan boleh mengancam ketenteraman awam. Mahkamah merujuk kepada keputusan Mahkamah Persekutuan dalam kes *Titular Roman Catholic Archbishop of Kuala Lumpur v. Menteri Dalam Negeri & Ors* [2014] 4 MLJ 765 yang menentukan penggunaan ujian objektif ini. Ini bermakna pihak Mahkamah apabila berhadapan dengan isu-isu yang menyentuh pelanggaran hak asasi seperti di atas hendaklah menyelidik dengan teliti segala fakta-fakta yang dipertikaikan bagi memastikan kesaksamaan dan keadilan telah dilakukan. Oleh yang demikian Mahkamah berpandangan Hakim Mahkamah Tinggi telah terkhilaf merujuk kepada keputusan Mahkamah Persekutuan dalam dua kes sebelum ini (*Karam Singh v. Menteri Hal Ehwal Dalam Negeri Malaysia* [1969] 2 MLJ dan *Kerajaan Malaysia & Ors v. Nasharuddin Nasir* [2003] MLJU 841) dalam menggunakan ujian secara subjektif memandangkan sudah terdapat keputusan terkini Mahkamah Persekutuan melalui kes *Titular Roman Catholic Archbishop* di atas. Oleh yang demikian sungguhpun diakui bahawa pihak Menteri telah mematuhi semua prosedur yang dikehendaki seperti memberi alasan kepentingan umum, merujuk kepada badan-badan agama dalam kes ini kerana kandungan buku berkenaan menyentuh agama Islam, pihak perayu telah diberi peluang untuk berbincang dan larangan berkenaan bukanlah satu tindakan yang bertentangan dengan peruntukan Perlembagaan mengenai kebebasan bersuara, namun aspek ini tidak diberi pertimbangan oleh Mahkamah kerana perkara pokok yang ingin dikenalpasti ialah apakah

terdapat sebab-sebab yang wajar perintah berkenaan dibuat berasaskan kepada fakta-fakta kes.

Setelah menetapkan rangka-rangka asas fakta kes, Mahkamah kemudiannya menumpu secara spesifik kepada isu menjadi pokok pertikaian oleh pihak perayu terhadap perintah larangan tersebut iaitu apakah penerbitan buku-buku berkenaan memudaratkan atau menjejaskan ketenteraman dan keselamatan awam di Malaysia. Dalam menjelaskan isu atau persoalan ini, Mahkamah menghuraikan apakah maksud ayat yang digunakan di dalam perintah larangan tersebut iaitu “berkemungkinan besar (*is likely*) memprejudis ketenteraman awam” dan meneliti kandungan buku berkenaan sama ada terdapat elemen-elemen yang menimbulkan ancaman kepada keselamatan awam. Bagi Mahkamah sama ada perkataan yang digunakan dalam perintah itu memprejudis atau kemungkinan besar memprejudis keselamatan awam, pihak Mahkamah perlu memeriksa fakta sama ada adanya keterangan yang menyakinkan bahawa terdapat potensi ancaman berikut akan berlaku (*the facts need to be examined to see whether there is any convincing evidence for such a potential to happen – h.27*). Sungguhpun penghakiman di Mahkamah Tinggi dinyatakan bahawa ayat memudaratkan ketenteraman awam di bawah sub-seksyen 7(1) tidak semestinya hanya merujuk kepada kejadian yang menjejaskan ketenteraman awam, namun boleh merangkumi apa-apa sahaja yang berpotensi menjejaskan ketenteraman berkenaan, namun ianya tidak diterima oleh Mahkamah kerana maksud berpotensi tidak dijelaskan oleh Hakim Mahkamah Tinggi. Sebaliknya Mahkamah berpendapat hujah yang digunakan untuk menolak permohonan pemohon atas alasan perintah Menteri tidak mengandungi apa-apa kecacatan ketidaksahihan undang-undang dan alasan-alasan perintah tersebut sebagaimana di dalam affidavit responden dibuat berasaskan kepada sebab-sebab keselamatan adalah pendekatan yang agak simplistik. Ini adalah kerana terdapat perbezaan antara kes *Arumugam v. Menteri Keselamatan Dalam Negeri & Ors* [2013] 5 MLJ 174 yang dirujuk oleh Hakim Mahkamah Tinggi sebagai sokongan keputusannya dengan kes yang dirayu. Dalam kes *Arumugam* perintah larangan dibuat kepada buku yang menyentuh kekacauan kaum di Kampung Medan yang benar-benar merupakan isu keselamatan dalam negara. Sedangkan kes yang dirayu ini adalah kandungan keempat-empat buku ini boleh mengelirukan umat Islam dan seterusnya berkemungkinan menyebabkan kemudaratkan awam yang pada pandangan Mahkamah perlu dibuktikan berpontensi mengancam keselamatan negara.

Dalam menolak anggapan bahawa kekeliruan umat Islam membawa kepada ancaman keselamatan, Mahkamah merujuk kepada keputusan Mahkamah Rayuan dalam kes *Dato’ Seri Hamid bun Syed Jaafar Albar (Menteri Dalam Negeri lawan SIS Forum (Malaysia))* [2012] 6 MLJ 340 di mana dalam kes

tersebut alasan-alasan yang diberikan oleh pihak Menteri adalah hampir sama sahaja dengan kes rayuan ini. Dalam kes *SIS Forum*, Mahkamah Rayuan menolak untuk mengubah keputusan Mahkamah Tinggi yang membenarkan permohonan untuk membatalkan perintah Menteri. Keputusan kes ini diikuti oleh Mahkamah Tinggi berikutnya dalam kes *ZI Publication Sdn Bhd v. Timbalan Menteri Dalam Negeri & Ors* [2014] 3 MLRH 708 yang mana fakta kes kedua-dua kes adalah hampir sama sahaja iaitu larangan penerbitan buku yang mengelirukan umat Islam yang mengancam keselamatan awam. Walaupun terdapat perbezaan ayat dalam kes ini, namun Mahkamah sebagai yang dinyatakan di atas, berpendapat perkara penting yang perlu ada ialah bukti atau keterangan tentang potensi untuk berlakunya kekacauan dan ancaman keselamatan. Jelas di sini percubaan pihak Kerajaan untuk mengelakkan pemakaian kes SIS Forum dan ZI Publication dengan mengubah ayat perintah berkenaan daripada memprejudis kepada berkemungkinan besar memprejudis keselamatan dan ketenteraman awam tidak diterima oleh Mahkamah.

Mahkamah berpendapat perkataan berkemungkinan besar memprejudis (*is likely to be prejudicial*) mengikut kamus adalah sesuatu yang berpotensi untuk berlaku, akan berlaku atau berkemungkinan akan berlaku (*potential to happen, might happen or probably to happen* - h.29). Oleh yang demikian, jawapan kepada maksud perkataan ini terletak kepada fakta kes yang menunjukkan bahawa keempat buku-buku yang dilarang itu sudah berada di pasaran antara empat sehingga tujuh tahun sebelum perintah ini dikeluarkan. Begitu juga buku-buku tersebut juga menerima pelbagai anugerah serta juga dibeli dan disimpan di dalam Perpustakaan Negara. Dengan menggunakan alasan dalam kes *SIS Forum* Mahkamah menyatakan daripada fakta-fakta yang ditunjukkan keempat-empat buku ini sebenarnya tidak berkemungkinan memprejudis ketenteraman awam. Oleh itu selepas beberapa tahun, apabila dengan tiba-tiba pihak responden menyatakan buku-buku itu menggugat keselamatan merupakan satu tindakan tidak masuk akal yang melampau dan termasuk dalam erti kata sebenar tidak munasabah dan rasional kes *Wednesbury* (... *it follows that the four books were in the first place unlikely to be prejudicial to public order ... After all these years, for the respondent to suddenly say that he was satisfied that the four books are likely to be prejudicial to public order ... is in such outrageous defiance of logic that it falls squarely within the meaning of Wednesbury unreasonableness and of rationality* – h.29-30).

Bagi Mahkamah, bahaya yang dijangkakan itu perlulah sesuatu yang mendesak. Dengan merujuk kepada keputusannya sendiri dalam kes *Sepakat Efektif Sdn Bhd v. Menteri Dalam Negeri & Anor & Another Appeal* [2015] 2 CLJ 328 di mana di dalam kes berkenaan Mahkamah mengaplikasikan satu prinsip yang dipetik dari kes Mahkamah Agung India *S Rangarajan*

v. P Jhagivan & Ors [1989] 2 SCC 574 yang menjelaskan maksud sesuatu tindakan yang berpotensi atau dijangka memudaratkan atau membahayakan itu hendaklah bukan sesuatu yang telah berlalu beberapa ketika, tidak kabur dan tidak jauh (*the anticipated danger should not be remote, conjectural or far-fetch-* h.30). Kesalahan perkataan yang digunakan dalam affidavit responden dengan perintah larangan juga tidak terlepas daripada kritikan Mahkamah yang dijadikan sebab untuk membenarkan permohonan perayu. Dalam affidavit, alasan yang digunakan ialah penerbitan buku tersebut adalah memudaratkan ketenteraman awam dan keselamatan, manakala di dalam perintah sebagai berkemungkinan besar untuk perkara tersebut.

Dalam menilai sama ada buku-buku berkenaan boleh menyebabkan ancaman kepada keselamatan negara, Mahkamah mengambil inisiatif untuk membaca sendiri buku-buku berkenaan. Mengikut penilaian Mahkamah, tiada apa-apa di dalam kandungan buku-buku berkenaan yang boleh dianggap boleh memudaratkan keselamatan negara. Mahkamah juga bersetuju dengan hujah peguam perayu yang menjawab dakwaan affidavit responden mengenai persoalan isu Syiah dan sokongan kepada kumpulan Hizbullah (h.31). Mahkamah menyatakan dengan hanya menyatakan responden mengikut keputusan fatwa sebagai bukti buku tersebut mengancam keselamatan adalah tidak memadai kerana fatwa tidak melarang atau mengharamkan buku-buku berkenaan. Begitu juga larangan berkenaan merujuk kepada perakuan daripada Bahagian Kawalan Penerbitan dan Teks al-Quran serta nasihat pakar-pakar JAKIM tanpa menunjukkan bukti-bukti tambahan adalah juga tidak memadai. Kenyataan sebegini hanyalah satu dakwaan kosong (*bare assertion*) terutamanya apabila ianya dicabar oleh perayu (h.32). Alasan-alasan yang digunakan bagi menolak rujukan kepada agensi agama ini adalah bersamaan dengan alasan-alasan yang diberikan di dalam kes SIS Forum dan ZI Publication. Di dalam kedua-dua kes tersebut dinyatakan bahawa kecenderungan untuk menyatakan sesuatu buku itu mengelirukan masyarakat Islam bukanlah isu ketenteraman awam (h.28).

Isu terakhir yang dibangkitkan oleh Mahkamah ialah jika sekalipun terdapat beberapa kenyataan dalam penerbitan buku berkenaan telah melanggar subseksyen 7(1) Akta 301, maka sewajarnya tindakan yang boleh dibuat ialah dengan membuang halaman-halaman yang berkenaan sahaja tanpa perlu melarang keseluruhan buku-buku tersebut. Dalam hubungan ini, pihak perayu bagaimanapun menafikan dakwaan pihak responden tentang penggunaan beberapa ayat yang dikatakan menimbulkan kontroversi itu seperti “wajib kita tebus kembali” yang dikatakan cuba membangkitkan kemarahan kepada Saidina Abu Bakar dan sahabat-sahabat Nabi seterusnya boleh menimbulkan konflik antara Sunnah dan Syiah. Manakala puisi “Ingin jadi Nasrallah dikatakan sebagai mengagungkan eksterimis Syiah dinafikan oleh perayu

dengan menyatakan ianya ditulis sempena program anjuran Dewan Bahasa sebagai pernyataan solidariti dengan mereka yang terbabit dengan peperangan dengan Israel yang mana Hezbollah merupakan kumpulan yang terkehadapan menentang Israel. Tambahan lagi, program tersebut mendapat sokongan daripada Kerajaan Malaysia dan beberapa tokoh politik negara. Berdasarkan kepada hujah-hujah ini, mahkamah tidak faham mengapa buku-buku yang dilarang itu boleh menimbulkan kekacauan awam dan ancaman kepada keselamatan. Oleh yang demikian, mahkamah berpendapat bahawa larangan buku tersebut hanya kerana terdapat beberapa baris ayat yang kontroversi adalah satu tindakan yang drastik, tidak munasabah, melebihi had yang sepatutnya dan mengandungi ketidakwajaran dalam prosedur (*very drastic act, unreasonable, disproportionate and tainted with procedural impropriety* - h.32).

Keputusan kes ini telah membela hak bersuara pihak-pihak yang dianggap oleh pihak autoriti agama sebagai cuba membawa aliran kefahaman yang berbeza dengan pegangan rasmi atau ikutan ramai umat Islam di Malaysia. Mungkin buku-buku berkenaan tidak menimbulkan apa-apa isu keselamatan seperti pergaduhan atau pertelingkahan, namun yang pastinya ia telah menyebabkan wujudnya pergeseran dan perpecahan dalam kalangan masyarakat Islam. Seperkara lagi, kesan dan pengaruh sesuatu bahan bacaan adalah bersifat organik dan perlahan. Oleh yang demikian, dalam hubungan ini, mahkamah perlu melihat isu ini dari sudut jangka panjang dan tidak hanya melihat akibat yang akan berlaku secara lahiriah sahaja. Ini adalah kerana kesan sesuatu bahan bacaan tidak dirasai melainkan melalui masa yang panjang. Pihak mahkamah mungkin tidak boleh menerima alasan ini untuk menafikan hak atau kebebasan seseorang untuk bersuara. Namun begitu, isu agama merupakan satu perkara sensitif dan tidak boleh disamakan dengan perkara lain kerana sebagaimana yang dilihat di pelbagai tempat, agama sering disalahgunakan bagi mewujudkan kekacauan dan pergaduhan. Oleh yang demikian, jika tindakan tidak diambil bagi menyekat penuliran sesuatu ajaran atau kefahaman yang bertentangan dengan pegangan majoriti masyarakat, dibimbangi akan berlakunya kejadian yang tidak diingini, maka pada ketika itu nasi sudah menjadi bubur. Maka dalam hubungan ini, kepentingan ramai perlu diberi pertimbangan yang saksama dan wajar di samping menghormati dan menjamin hak dan kepentingan peribadi.

