



## **MEMORANDUM BERSAMA BERKENAAN PEMBAHARUAN AKTA ORANG ASLI 1954 DAN POLISI DAN PENTADBIRAN ORANG ASLI – KE ARAH PENAMBAHBAIKAN PENENTUAN KENDIRI ORANG ASLI**

### **A. PENGENALAN**

Pada 18 April 2019, Pusat KomAS dan Jawatankuasa Hak Orang Asli Majlis Peguam (“JHOA”) telah menganjurkan satu sesi Perbincangan Meja Bulat (“PMB”) untuk membincangkan hubungan antara Akta Orang Asli 1954 (“AOA”) dari segi hak Orang Asli dan kuasa yang luas di bawah AOA yang diperuntukkan kepada kerajaan terhadap Orang Asli.

22 wakil daripada komuniti Orang Asli, pertubuhan Orang Asli, pertubuhan bukan kerajaan yang berkaitan, Universiti Malaya, JHOA dan Suruhanjaya Hak Asasi Manusia (“SUHAKAM”) telah menyertai PMB tersebut. Senarai peserta dan gabungan pertubuhan mereka adalah dilampirkan bersama Memorandum ini sebagai Lampiran A.

PMB tersebut diadakan pada masa yang sesuai memandangkan Konvensyen Orang Asli Kebangsaan 2019 (“KOAK 2019”) yang dianjurkan oleh Kerajaan Persekutuan pada 22 April 2019 berkesudahan dengan penerimaan 136 resolusi yang disasarkan untuk mengembalikan martabat Orang Asli dan menangani peminggiran yang dialami oleh Orang Asli. Resolusi tersebut terkandung di dalam dokumen yang dikenali sebagai 136 Resolusi Konvensyen Orang Asli Kebangsaan 2019 (“136 Resolusi Konvensyen OA”). Tindakan Kerajaan Persekutuan dalam mengambil inisiatif untuk menghargai dan memahami pelbagai isu yang dihadapi oleh Orang Asli adalah dipuji.

Sehubungan itu, kenyataan media terkini oleh YB Senator P.Waythamoorthy, Menteri di Jabatan Perdana Menteri, yang menyuarakan hasrat Kerajaan Persekutuan untuk meminda AOA bagi membolehkan Orang Asli sendiri melantik dan memecat Ketua Masyarakat<sup>1</sup> mereka adalah di ambil maklum.

---

<sup>1</sup> Lihat ‘Govt mulls amending Aboriginal Peoples Act 1954 – Waythamoorthy’, *New Straits Times*, 23 April 2019.

Walau bagaimanapun, peruntukan yang mengawal Ketua Masyarakat Orang Asli tersebut hanyalah satu daripada banyak lagi peruntukan di dalam AOA yang ketinggalan zaman dan memberikan kuasa yang luar biasa kepada kerajaan untuk mengawal kebanyakan, jika tidak semua, aspek kehidupan Orang Asli demi perlindungan mereka. Peruntukan-peruntukan sedemikian, yang mungkin sesuai untuk tujuan keselamatan semasa Darurat Malaya dan semasa komuniti Orang Asli secara amnya kekurangan keupayaan pentadbiran arus perdana, adalah ketinggalan zaman dan, dari perspektif hak asasi manusia, tidak mempunyai tempat di Malaysia kini.

Berhubung kait dengan isu martabat dan pemeraksanaan Orang Asli sebagaimana yang difokuskan pada KOAK 2019, cadangan-cadangan yang terkandung di dalam memorandum ini adalah hasil daripada PMB yang: (i) berdasarkan kepada perbincangan lain yang diadakan oleh pihak berkepentingan yang berkaitan dalam beberapa tahun yang lalu; (ii) menumpukan perhatian kepada sejauh mana peserta menginginkan kuasa dan kawalan kerajaan terhadap hal ehwal komuniti Orang Asli; dan (iii) membincangkan pembaharuan dan perlindungan undang-undang yang mengiringinya untuk memastikan aspirasi sedemikian tercapai. Cadangan-cadangan ini berfungsi sebagai pelengkap kepada *136 Resolusi Konvensyen OA* dan 18 syor yang dibuat oleh SUHAKAM pada tahun 2013 di dalam Laporan Inkuiri Nasional Mengenai Hak Tanah Orang Asli/Asal (“Laporan SUHAKAM”) berhubung dengan hak tanah Orang Asli. Untuk kejelasan, cadangan-cadangan yang terkandung di dalam Laporan SUHAKAM termasuklah Syor 18 yang mencadangkan penubuhan satu Suruhanjaya Kebangsaan berkaitan Orang Asal yang bersifat bebas. Walaupun Kerajaan Persekutuan yang terdahulu telah menolak Syor 18, pertimbangan wajar perlu diberikan kepada cadangan ini, dengan fokus yang khusus kepada Orang Asli di Semenanjung Malaysia.

## **B. PERKARA-PERKARA PENTING HASIL DARIPADA PMB MENGENAI PEMERKASAAN DAN PENENTUAN KENDIRI ORANG ASLI**

1. Setelah merujuk kepada peruntukan-peruntukan AOA yang berkaitan dengan perlindungan Orang Asli dan mendapatkan maklum balas mengenai peranan Jabatan Kemajuan Orang Asli (“JAKOA”) semasa PMB diadakan, terdapat persetujuan umum dalam kalangan peserta, dan khususnya peserta Orang Asli, bahawa kuasa berkanun kerajaan yang meluas ke atas Orang Asli dan tanah mereka tidak menghasilkan perlindungan yang lebih baik kepada Orang Asli dan tanah mereka, tetapi sebaliknya meningkatkan kawalan kerajaan ke atas mereka, yang memudaratkan mereka.
2. Terdapat juga aduan yang biasa didengar mengenai kegagalan JAKOA untuk menjalankan tanggungjawabnya, pegawai JAKOA bertindak dengan kelakuan yang prejudis terhadap kepentingan Orang Asli dan budaya umum yang tidak menghormati dan meninggikan diri terhadap Orang Asli yang menular di JAKOA.

3. Selaras dengan prinsip penentuan sendiri yang terkandung di dalam *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (“UNDRIP”) (dan kemudiannya disahkan oleh tema KOAK 2019), peserta menuntut untuk lebih kawalan terhadap kehidupan dan tanah mereka dan mendapati bahawa peruntukan AOA tidak mencerminkan hasrat ini.
4. Cadangan daripada peserta berkenaan dengan lebih kawalan terhadap kehidupan dan tanah Orang Asli semasa PMB diadakan boleh dikategorikan kepada tiga bahagian utama, iaitu; (i) autonomi berkenaan hal yang berkaitan dengan identiti, adat dan tanah adat orang Asli dan hak izin berdasarkan maklumat awal, bebas dan telus (“izin-MABT”) berkenaan hal tersebut; (ii) hak untuk perundingan awal dan berkesan berkenaan dengan undang-undang dan dasar yang melibatkan Orang Asli; dan (iii) rombakan dan transformasi yang besar terhadap JAKOA, daripada sebuah agensi yang mempunyai kawalan terhadap Orang Asli kepada sebuah agensi perkhidmatan kerajaan yang membantu keperluan komuniti Orang Asli dengan cekap.
5. Cadangan yang dibuat oleh peserta berkenaan kawalan lebih dan penentuan sendiri Orang Asli dengan jelasnya menggabungkan piawai-piawai hak Orang Asli seperti yang terkandung di dalam UNDRIP dan menuntut supaya apa-apa pembaharuan undang-undang dan dasar mengenai Orang Asli di masa hadapan dimasukkan piawai-piawai sedemikian.

### **C. CADANGAN CARA KE HADAPAN UNTUK KAJIAN SEMULA UNDANG-UNDANG ORANG ASLI UNTUK PENAMBAHBAIKAN PENENTUAN KENDIRI DAN PEMERKASAAN**

1. Peruntukan-peruntukan AOA sedia ada adalah bersifat paternalistik dan meletakkan kuasa dalam kadar yang keterlaluan terhadap Orang Asli dan tanah mereka di tangan Kerajaan Persekutuan dan Negeri. Banyak daripada peruntukan tersebut bermaksud untuk menangani isu-isu keselamatan semasa Darurat Malaya dan kekurangan kemahiran Orang Asli untuk mengurus pentadbiran rasmi mereka sendiri pada masa dahulu, yang ke tahap yang besar, sudah tidak lagi bersesuaian dengan keadaan semasa Orang Asli.
2. Walaupun kuasa berkanun ini adalah bermaksud untuk melindungi Orang Asli, ia juga boleh disalahgunakan untuk mengawal kehidupan dan tanah Orang Asli dan dalam beberapa kes, boleh dikatakan melanggar kebebasan asasi yang diberikan kepada Orang Asli di bawah Bahagian II Perlembagaan Persekutuan.
3. Disamping itu, tanggungjawab kerajaan yang luas terhadap Orang Asli memberikan beban pentadbiran yang berat ke atas Kerajaan Persekutuan dan Negeri yang sebaiknya dikongsi atau ditugaskan kepada komuniti Orang Asli.

4. Contoh kuasa Kerajaan Persekutuan yang luas di dalam AOA termasuklah, tetapi tidak terhad kepada:
  - 4.1. Seksyen 14 dan 15 – Ketua Pengarah JAKOA (“KP”) dan Menteri Persekutuan yang bertanggungjawab terhadap hal ehwal Orang Asli (“Menteri”) mempunyai kuasa muktamad untuk melarang mana-mana orang untuk memasuki tempat yang diduduki, rizab dan kawasan Orang Asli.
  - 4.2. Seksyen 3(3) – Keputusan muktamad sama ada seseorang itu adalah Orang Asli atau tidak (atau dalam erti kata lain, sama ada seseorang Orang Asli menjalankan “cara hidup” Orang Asli) terletak pada Menteri;
  - 4.3. Seksyen 16 – Kuasa muktamad untuk memecat Ketua Orang Asli adalah terletak pada Menteri;
  - 4.4. Seksyen 4 – KP sendiri adalah bertanggungjawab untuk pentadbiran, kebajikan dan pembangunan am Orang Asli;
  - 4.5. Seksyen 6, 9 dan 12 – Berkenaan dengan hal tanah, KP memiliki kuasa untuk mengawal aktiviti yang dijalankan dalam lingkungan kawasan Orang Asli, urus niaga tanah Orang Asli dan pampasan wang yang dibayar kepada Orang Asli akibat daripada kehilangan tanah tradisional; dan
  - 4.6. Seksyen 19 – Menteri mempunyai kuasa yang luas untuk membuat peraturan yang melibatkan Orang Asli termasuklah mentakrif semula keetnikan mereka.
5. Contoh kuasa Kerajaan Negeri terhadap hal tanah Orang Asli di dalam AOA yang boleh dikatakan bertentangan dengan perkembangan *common law* di Mahkamah Rayuan Malaysia yang telah mengiktiraf hak tanah adat dan sumber Orang Asli (lihat *Kerajaan Negeri Johor v Adong bin Kuwau* [1998] 2 MLJ 158; *Kerajaan Negeri Johor v Sagong bin Tasi* [2005] 6 MLJ 289; *Ketua Pengarah Jabatan Hal Ehwal Orang Asli v Mohamad bin Nohing (Batin Kampung Bukit Rok) and another appeal* [2015] 6 MLJ 527) termasuklah, tetapi tidak terhad kepada:
  - 5.1. Seksyen 6 dan 7 – Pihak Berkuasa Negeri mempunyai kuasa untuk mengisytiharkan, mengubah atau membatalkan mana-mana rizab dan kawasan Orang Asli dengan hak **berkanun** yang tidak memadai kepada Orang Asli;

- 5.2 Seksyen 8 – Pihak Berkuasa Negeri mempunyai kuasa untuk menentukan (dan kemudiannya membuat campur tangan) terhadap hak menduduki secara adat dalam kawasan atau rizab Orang Asli yang telah diisytiharkan;
- 5.3 Seksyen 10 – Pihak Berkuasa Negeri mempunyai kuasa untuk mengusir Orang Asli dari tanah rizab Melayu atau tanah-tanah rizab yang lain dengan hak **berkanun** yang tidak memadai kepada Orang Asli; dan
- 5.4 Seksyen 12 – Bercanggah dengan hak terhadap harta seperti yang diperuntukkan di bawah Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan (lihat *Kerajaan Negeri Johor v Adong bin Kuwau* [1998] 2 MLJ 158), Pihak Berkuasa Negeri mempunyai kuasa perundangan untuk menentukan sama ada perlu atau tidak untuk memberi pampasan yang mencukupi bagi kehilangan tanah Orang Asli.
6. Selain itu, Pihak Berkuasa Negeri juga mempunyai kuasa untuk mengisytiharkan mana-mana kumpulan Orang Asli sebagai “kumpulan etnik Orang Asli” seperti yang ditakrifkan di dalam AOA (lihat Seksyen 2).
7. Seperti yang boleh didapati daripada banyak kajian dan perundingan lain mengenai Orang Asli termasuklah *136 Resolusi Konvensyen OA*, tidak ada keraguan bahawa kuasa kerajaan yang keterlaluan terhadap Orang Asli seperti yang diperuntukkan di dalam AOA selama lebih daripada 60 tahun, telah gagal untuk mengurangkan dengan secukupnya peminggiran komuniti masyarakat Orang Asli.
8. Untuk memudahkan penambahbaikan pemerkasaan Orang Asli seperti yang dicadangkan oleh Orang Asli di bahagian B di atas, dan semestinya seperti *136 Resolusi Konvensyen OA*, AOA dan undang-undang lain yang khususnya terpakai kepada Orang Asli yang telah ketinggalan zaman hendaklah diperbaharui.
9. Terdapat berbagai rangka kerja polisi yang boleh menjadi dasar pembaharuan undang-undang Orang Asli, dan bukanlah maksud memorandum ini untuk meramalkan dan mengekstrapolasi mengenai rangka kerja pilihan untuk Orang Asli terutamanya apabila mereka tidak dirunding mengenai hal sedemikian.
10. Sehubungan ini, adalah amat penting bagi apa-apa pembaharuan undang-undang, polisi, institusi dan amalan yang melibatkan komuniti Orang Asli untuk mengambil kira semua perundingan yang telah diadakan sebelum ini dengan semua bahagian komuniti dan pada masa akan datang, didahului dengan perundingan awal dan berkesan dengan semua bahagian komuniti dan di setiap peringkat proses pembaharuan.

11. Sentiasa tertakluk kepada proses perundingan seperti yang dibayangkan di perenggan 10 di atas dan perenggan 15 di bawah, cadangan untuk pembaharuan undang-undang berikut adalah dibuat berdasarkan rangka kerja pentadbiran semasa Orang Asli, yakni Menteri, KP dan JAKOA.
12. Untuk meningkatkan pemeraksanaan dan penentuan sendiri Orang Asli dalam rangka kerja pentadbiran semasa dan untuk memudahkan peralihan JAKOA daripada sebuah agensi pentadbiran kepada agensi perkhidmatan seperti yang dicadangkan di bahagian B perenggan 4 di atas, pembaharuan undang-undang haruslah memasukkan perlindungan undang-undang untuk memastikan keseimbangan kuasa yang saksama di antara Kerajaan dan komuniti Orang Asli.
13. Perlindungan undang-undang yang disebutkan di perenggan 12 di atas haruslah mengambil bentuk hak izin-MABT dan perundingan awal dan berkesan yang mematuhi amalan terbaik antarabangsa mengenai hak asasi manusia dan orang asal.
14. Oleh yang demikian, adalah dicadangkan bahawa Kerajaan Persekutuan menerima pendekatan berikut dalam mengkaji semula dan meminda undang-undang mengenai Orang Asli:
  - 14.1 Berkenaan dengan hal tanah dan sumber, Kerajaan Persekutuan dengan segera mengambil tindakan untuk melaksanakan perkara 1-8 di bawah “Fokus 1: Tanah” di dalam 136 Resolusi Konvensyen OA dengan mengambil kira peruntukan yang terkandung di dalam UNDRIP mengenai tanah, sumber dan wilayah. Sehubungan itu, Kerajaan Persekutuan haruslah seterusnya:
    - 14.1.1 dengan segera mengambil langkah untuk melaksanakan syor-syor yang terkandung di dalam Laporan SUHAKAM;
    - 14.1.2 mengukur tanah Orang Asli untuk dilindungi menurut kepada perkara 2 di bawah “Fokus 1: Tanah” di dalam *136 Resolusi Konvensyen OA* dengan perundingan awal dan berkesan dengan komuniti Orang Asli tempatan; dan
    - 14.1.3 memastikan bahawa pengiktirafan hak tanah dan sumber Orang Asli oleh Mahkamah di Malaysia tidak diganggu atau dijejaskan dalam apa cara sekalipun.
  - 14.2 Berkenaan dengan aspek AOA yang lain yang terletak tepat di bawah bidang kuasa Kerajaan Persekutuan, termasuklah tetapi tidak terhad kepada mukadimah dan seksyen 2, 3, 4, 5, 6, 9, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19 AOA, adalah dicadangkan supaya:

- 14.2.1 Mukadimah AOA haruslah dikaji semula untuk memasukkan niat pemerkasaan dan penentuan sendiri cadangan pembaharuan undang-undang tersebut;
- 14.2.2 Peruntukan AOA berkaitan dengan tafsiran Orang Asli dan identiti mereka – contohnya, seksyen 2 (tafsiran kumpulan etnik Orang Asli, bahasa Orang Asli, kumpulan kaum Orang Asli dan cara hidup Orang Asli), seksyen 3 (tafsiran Orang Asli) dan seksyen 19 (kuasa peraturan-peraturan Menteri) – haruslah dikaji semula untuk memperkasakan pengenalpastian diri sendiri oleh Orang Asli daripada ditentukan oleh kerajaan;
- 14.2.3 Peruntukan AOA berkaitan dengan ketua komuniti atau institusi adat membuat keputusan Orang Asli – contohnya, seksyen 4 (*proviso* berkenaan hal adat); seksyen 16 (ketua Orang Asli) dan seksyen 19 (kuasa peraturan-peraturan Menteri) – haruslah dikaji semula dengan mengambil kira perkara 1-9 “Fokus 5: Kepimpinan” dan “Fokus 1: Tanah” di dalam *136 Resolusi Konvensyen OA* dan peruntukan UNDRIP yang berkaitan mengenai pengiktirafan dan penghormatan institusi orang asal;
- 14.2.4 Peruntukan AOA berkaitan dengan kuasa KP berhubung dengan tanah dan sumber Orang Asli seperti yang terkandung di dalam seksyen 6, 9 dan 12 haruslah dikaji semula supaya selaras dengan pindaan undang-undang berkenaan hak tanah dan sumber Orang Asli pada masa hadapan, dan sementara itu, dipinda untuk memasukkan unsur izin-MABT daripada komuniti Orang Asli setempat berkenaan, seperti yang dihuraikan di perenggan 14.2.9 di bawah;
- 14.2.5 Kuasa KP berhubung dengan pengambilan anak angkat seperti yang terkandung di dalam seksyen 18 AOA haruslah memasukkan unsur izin-MABT daripada komuniti Orang Asli setempat berkenaan, seperti yang dihuraikan di perenggan 14.2.9 di bawah;
- 14.2.6 Peruntukan-peruntukan AOA berhubung dengan kuasa KP berkaitan dengan pentadbiran, kebajikan, pembangunan, pendidikan dan peraturan (contohnya seksyen 4, 17, 19 dan sebagainya) haruslah dikaji semula untuk memasukkan unsur perundingan awal dan berkesan bersama Orang Asli berkenaan atau apabila bersesuaian, komuniti Orang Asal, seperti yang dihuraikan di perenggan 14.2.9 di bawah;

- 14.2.7 Seksyen 19 AOA berhubung dengan kuasa Menteri untuk membuat peraturan haruslah dipinda untuk mencerminkan pendekatan pemerkasaan dan penentuan sendiri di dalam pembaharuan undang-undang yang dicadangkan dan memasukkan unsur-unsur perundingan awal dan berkesan bersama Orang Asli berkenaan atau apabila bersesuaian, komuniti Orang Asli setempat, seperti yang dihuraikan di perenggan 14.2.9 di bawah;
- 14.2.8 Seksyen 14 dan 15 AOA mengenai sekatan terhadap kebebasan berpesatuan Orang Asli haruslah dibatalakan; dan
- 14.2.9 Konsep “izin-MABT” dan “perundingan awal dan berkesan” seperti yang disebut di perenggan 14 ini dan penggunaannya haruslah: (i) mematuhi amalan terbaik antarabangsa mengenai hak asasi orang asal dan manusia; dan (ii) ditentukan oleh undang-undang dan dihuraikan oleh peraturan yang dibuat selepas perundingan awal dan berkesan dengan komuniti Orang Asli.
15. Selaras dengan hasrat Kerajaan Persekutuan untuk menghormati maruah Orang Asli dan prinsip membuat rundingan bersama dan memperoleh izin-MABT daripada Orang Asli sebelum memperkenalkan apa-apa perubahan kepada undang-undang dan polisi yang akan memberikan kesan kepada mereka seperti yang terkandung di dalam perkara 18 dan 19 UNDRIP, adalah dicadangkan bahawa Kementerian yang bertanggungjawab terhadap hal ehwal Orang Asli mendapatkan kebenaran daripada Kabinet Malaysia untuk membentuk satu kumpulan kerja yang terdiri daripada pakar-pakar Orang Asli kerajaan dan bebas dan wakil komuniti Orang Asli untuk menyelidik, mengkaji semula dan mencadangkan pindaan khusus kepada undang-undang berkaitan Orang Asli seperti yang digariskan di atas atau pindaan lain yang difikirkan patut. Draf perundingan apa-apa undang-undang dan polisi yang dicadangkan haruslah diberikan kepada semua pihak berkepentingan yang berkaitan dengan maksud untuk mendapatkan dan mempertimbangkan input yang awal dan berkesan daripada semua pihak yang berkenaan.



## Lampiran A

### Senarai Peserta

(1) Siti Zabedah Kasim	Jawatankuasa Hak Orang Asli Majlis Peguam
(2) Yogeswaran Subramaniam	Jawatankuasa Hak Orang Asli Majlis Peguam
(3) Zenathnara Narayanasamy	a/p Jawatankuasa Hak Orang Asli Majlis Peguam
(4) Faribel Fernandez	Pusat KOMAS
(5) Jerald Joseph	SUHAKAM
(6) Joshua Ericsson	SUHAKAM
(7) Helmi Fendy Mohamad Idris	SUHAKAM
(8) Abel Athi Kumar	SUHAKAM
(9) Sarah Adibah Hamzah	SUHAKAM
(10) Prof Dr Ramy Bulan	Fakulti Undang-Undang, Universiti Malaya
(11) Dr Kamal Solhaimi	Ahli Antropologi, Universiti Malaya
(12) Tijah Yok Chopil	Pengerusi, Jaringan Kampung Orang Asli Semenanjung Malaysia
(13) Dolah Tekoi	Ahli, Jaringan Kampung Orang Asli Semenanjung Malaysia
(14) Rizuan Tempek	Ahli, Jaringan Kampung Orang Asli Semenanjung Malaysia
(15) Yusri Ah Hon	Timbalan Pengerusi, Jaringan Orang Asal SeMalaysia
(16) Zurdi bin Baharu	Jaringan Orang Asal SeMalaysia
(17) Salmiah binti Anai	Jaringan Kampung Orang Asli Pahang
(18) Shafie Dris	Jaringan Kampung Orang Asli Pahang
(19) Dr Colin Nicholas	<i>Center for Orang Asli Concerns</i>
(20) Norya Abas	Persatuan Orang Asli Semenanjung Malaysia
(21) YB Bob Monalan	Senator, Dewan Rakyat
(22) Ooi Kiah Hui	<i>Malaysian Care</i>