

Pemeriksaan Undang-Undang Tanah Rizab Melayu di Semenanjung Malaysia : Analisa Perundangan terhadap Kanun Tanah Negara dan Enakmen Rizab Melayu

Khairul Anuar Abd. Hadi^{1*}, Ikmal Hisham Md. Tah²

¹Fakulti Undang-Undang, Universiti Teknologi MARA Cawangan Pahang,
Kampus Jengka, 26400 Bandar Tun Razak Jengka, Pahang, Malaysia
khairulanuarah@pahang.uitm.edu.my

²Fakulti Undang-Undang, Universiti Teknologi MARA Cawangan Pahang,
Kampus Kuantan, 25200 Kuantan, Pahang, Malaysia
ikmal@pahang.uitm.edu.my

*Penulis Rujukan

Abstrak: Sejak zaman British, tanah rizab Melayu adalah salah satu perlindungan yang diberikan oleh penjajah dalam melindungi kedudukan orang Melayu terutamanya dari aspek pemilikan tanah. Ini telah diteruskan selepas kemerdekaan tercapai. Fasal 5, Perkara 55, Perlembagaan Persekutuan memberi hak dan perlindungan perundangan terhadap pemilikan tanah orang Melayu yang dikenali sebagai tanah rizab Melayu. Oleh yang demikian, pembangunan tanah rizab Melayu secara menyeluruh dapat membantu meningkatkan ekonomi orang Melayu. Namun begitu, pembangunan tanah rizab Melayu perlu dilakukan dengan berhati-hati dengan mengkaji kerangka undang-undang yang sedia ada bagi memastikan hak orang Melayu terhadap pegangan tanah rizab ini tidak hilang. Kertas kerja ini bertujuan menganalisa peruntukan undang-undang di peringkat Persekutuan dan Negeri yang sedia ada berkaitan dengan tanah rizab Melayu serta memberi pandangan berkaitan dengan pemeriksaan undang-undang bagi menjamin hak orang Melayu dipertahankan.

Kata Kunci: Enakmen rizab Melayu, Kanun tanah negara, Tanah rizab Melayu

1. Pengenalan

Berdasarkan Fasal 5, Perkara 55, Perlembagaan Persekutuan, Tanah Rizab Melayu (TRM) didefinisikan sebagai mana-mana tanah yang telah dirizabkan sebelum hari merdeka mengikut mana-mana undang-undang ketika itu yang berkuat kuasa di dalam negeri itu bagi apa-apa maksud yang telah menjadi maksud Persekutuan selepas hari Merdeka dan mana-mana tanah yang telah dirizabkan bagi apa-apa maksud Persekutuan selepas merdeka mengikut peruntukan mana-mana undang-undang yang telah berkuatkuasa di dalam sesuatu negeri. Takrifan ini membawa maksud pengekalan hak pegangan dan status tanah berkaitan TRM tidak berubah selepas merdeka dan ianya dikawal oleh undang-undang negeri dan sebarang perubahan status perlu melalui kelulusan Dewan Undangan Negeri (DUN) yang dipanggil Enakmen Tanah Rizab Melayu (ERM). Dalam konteks definisi asas, tanah rizab adalah tanah milik kerajaan yang dikhaskan bagi institusi, pihak, atau golongan tertentu. Ini bermaksud pegangan tanah tidak boleh diserahkan atau dimiliki oleh institusi, pihak atau golongan lain selain yang dibenarkan oleh undang-undang. Dalam konteks tanah rizab Melayu, ianya hanya boleh dimiliki oleh orang Melayu.

Pegangan hak TRM perlu dibaca bersama dengan Perkara 153 Perlembagaan Persekutuan yang memberi hak keistimewaan kepada orang Melayu. Menurut Muhammad Suffian Hashim (1887), peruntukan ini amat penting bagi menjamin kemajuan orang Melayu dalam bidang ekonomi, politik dan sosial. Kemajuan ini termasuklah dengan penambahan dan pegangan tanah. Kedudukan keistimewaan dan pegangan tanah orang Melayu adalah amat penting bagi memelihara empat perkara iaitu: memberi peranan dan watak keperibadian, menubuhkan tamadun antarabangsa, mempertahankan tanah air dari ancaman luar dan menyemai sikap berlapang dada dan muhibah (Wan Mohd Nor Wan Daud, 2011).

Oleh yang demikian, adalah amat penting bagi mempertahankan kedudukan orang Melayu melalui pengukuhan undang-undang sedia ada. Ini termasuk dengan menganalisa undang-undang Persekutuan yang berkaitan dan enakmen-enakman negeri. Disamping itu, pengukuhan nilai tanah dan pegangan perlulah dilakukan bagi memastikan nilai tanah tersebut berada pada tahap yang tinggi melalui pembangunan yang mampan dan lestari.

2. Tanah Rizab Melayu (TRM)

Sebelum kedatangan Inggeris, tiada pemilikan tanah secara pendaftaran. Ini kerana pengurusan tanah dijalankan segala kecil-kecilan yang melibatkan penanaman tanaman makanan, berkebun, bersawah dan mencari hasil hutan (Ahmad Nazri Abdullah, 1985). Tiada institusi khusus yang diwujudkan bagi tujuan pentadbiran dan pengurusan tanah. Undang-undang pemilikan tanah pada waktu itu adalah berdasarkan undang-undang adat tanah yang mana tanah-tanah adalah kepunyaan Sultan dan Raja. Namun begitu, rakyat biasa boleh mengusahakan tanah tersebut dengan izin. Berdasarkan undang-undang adat tanah, tanah terbahagi kepada dua jenis iaitu tanah hidup dan tanah mati. Tanah hidup bermaksud tanah yang diduduki dan diusahakan atau ada tanda-tanda ianya akan diusahakan manakala tanah mati bermaksud tanah yang tidak diusahakan atau tanah yang telah ditinggalkan (Ahmad Nazri Abdullah, 1985). Secara dasarnya, undang-undang adat tanah tidak menerangkan secara khusus perkara yang berkaitan dengan pemilikan tanah. Hak seseorang terhadap tanah tersebut bergantung kepada siapa yang meneroka, menebas dan memajukan tanah tersebut. Pemilikan tanah adat adalah berkekalan sehingga mana ianya diusahakan oleh individu terbabit.

Penjajahan Inggeris di Tanah Melayu telah menyebabkan pemilikan tanah wajib didaftarkan. Sistem yang digunapakai oleh Inggeris dikenali sebagai sistem Torren. Sistem ini pada dasarnya adalah bagi tujuan pungutan cukai dan bertujuan bagi mengurus dan mentadbir tanah-tanah di Tanah Melayu. Sistem Torren bermaksud kuasa kerajaan menetapkan dan memperakui hak milik tanah melalui sistem pendaftaran. Prinsip asas sistem ini adalah, hakmilik tidak boleh dicabar sekiranya nama pemunya tanah didaftarkan di dalam geran yang sah sama ada bagi Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dan Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu (Mohd Salleh Abas, 1965). Ini bermaksud, pendaftaran tanah merupakan sesuatu yang amat penting bagi membuktikan pemilikan tanah, berbeza dengan sebelumnya yang berdasarkan undang-undang tanah adat (Muhammad Said Abdul Kadir Al-Haj, 1992). Ini membawa kepada penggubalan undang-undang tanah di setiap negeri. Keadaan ini menyebabkan tanah boleh dimiliki oleh orang asing. Bagi mengurangkan pegangan asing terhadap tanah di negeri-negeri Melayu, pihak Inggeris telah memperkenalkan TRM. Namun begitu, undang-undang ini pada awal penubuhannya masih gagal mencapai objektifnya sehingga tergubalnya Enakmen Tanah Rizab Melayu 1934.

Namun begitu, terdapat beberapa kekangan berkaitan dengan penambahan TRM. Ini termasuk, jika mana-mana tanah yang belum diistiharkan sebagai tanah rizab melayu dan tanah tersebut belum diisytiharkan sebagai TRM yang mana ianya belum diusahakan dan dimajukan maka kerajaan negeri mempunyai kuasa untuk membuat pengisytiharan bahawa tanah tersebut merupakan TRM. Nazri Muslim (2013) menyatakan bahawa, dalam keadaan negara yang kini pesat membangun adalah amat sukar untuk mencari tanah yang masih belum dibangunkan terutamanya di kawasan bandar dan separa bandar. Salah satu syarat lain ialah tanah milikan umum mestilah lebih besar berbanding dengan TRM. Keadaan ini menyebabkan kesukaran untuk mengisytiharkan sesuatu tanah itu sebagai TRM. Selain dari itu tanah yang sebelumnya dimiliki oleh orang Melayu tidak boleh diisytiharkan sebagai TRM dan ianya telah menjadi amalan dalam tadbir urus tanah. Ini telah menyebabkan kesukaran untuk mencari tanah gantian.

Di dalam kes *Robert Lee v. Wong Ah Yap* [2007] 4 CLJ 1, mahkamah telah menyatakan adalah amat penting untuk memelihara tanah rizab Melayu sebagai warisan dan pegangan harta kerana dari segi sejarah dan faktanya, tanah Melayu merupakan milikan orang Melayu. Tun Abdul Hamid Muhammad (2013) menyatakan bahawa peruntukan undang-undang

Inggeris berkaitan dengan pemilikan tanah tidak sesuai diguna pakai di Malaysia. Seksyen 3 Akta Undang-Undang Sivill jelas menyatakan bahawa undang-undang lazim England boleh digunapakai sekiranya wujud lompong perundangan pada undang-undang tempatan. Oleh yang demikian, enakmen berkaitan dengan TRM tidak tertakluk dengan sistem undang-undang lazim di England dan undang-undang tempatan haruslah dianggap sumber undang-undang yang tepat bagi mentakrifkan keperluan perundangan TRM.

Selain dari itu, sekiranya berlaku pertembungan perundangan ERM dan Kanun Tanah Negara, ERM akan digunapakai. Ini telah diputuskan di dalam *Wee Tiang Peck v. Teoh Poh Tin* [1995] 1 MLJ 446 yang mana mahkamah menyatakan bahawa amat penting untuk membuktikan pemilikan tanah itu diserahkan melalui peraturan ERM yang mana ianya melibatkan kepentingan TRM. Oleh yang demikian, hak meletakkan sekatan kepentingan berdasarkan Kanun Tanah Negara tidak boleh dipakai kerana adanya peruntukan lain yang bersesuaian sepertimana termaktub di dalam ERM.

3. Enakmen Tanah Rizab Melayu (ERM)

Undang-undang Enakmen Tanah Rizab Melayu (ERM) merupakan undang-undang khusus yang mana penggunaannya dan pemakaiannya adalah selari dengan undang-undang umum termasuk Kanun Tanah Negara. Ianya digubal oleh pihak Inggeris bagi tujuan mengawal pemilikan tanah oleh bangsa lain. Pada November 1913, draf tersebut telah diluluskan dan menjadi Enakmen Tanah Rizab Melayu 1913 dan berkuatkuasa di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu iaitu Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang (Reseli Muda, 2008). Disebabkan ERM 1913 dianggap gagal kerana jumlah kehilangan pemilikan semakin meningkat melalui gadaian dan penjualan, pihak Inggeris melalui laporan khas telah membuat pindaan terhadap ERM 1913 dengan memperkenalkan ERM 1934 dengan memanjangkan pemakaiannya di Wilayah Persekutuan dan menambah baik beberapa peruntukan (Reseli Muda, 2008).

Bagi Negeri-Negeri Melayu tidak Bersekutu, pengenalan ERM adalah seperti berikut:-

- a) ERM Kelantan 1930
- b) ERM Kedah 1931
- c) ERM Perlis 1935
- d) ERM Johor 1936
- e) ERM Terengganu 1941

Perkara yang penting dalam penggubalan ERM adalah maksud Melayu iaitu berkaitan dengan individu yang berkelayakan bagi memegang hak milik TRM. Setiap ERM mempunyai definisi Melayu tersendiri. Definisi Melayu berdasarkan ERM Negeri adalah seperti berikut:-

- a) ERM 1934

Seksyen 2 menyatakan bahawa Melayu bermaksud 'sesiapa sahaja yang berbangsa Melayu, kebiasaannya bercakap bahasa Melayu dan menganut agama Islam'

- b) ERM Kelantan

Seksyen 2 mentakrifkan Melayu sebagai seseorang yang berasal dari mana-mana bangsa Melayu yang bercakap mana-mana bahasa Melayu dan menganut agama Islam dan hendaklah termasuk a) Majlis Agama Islam dan b) Pentadbir harta pusaka Melayu

- c) ERM Kedah

Melayu ertinya seseorang yang menganut agama Islam dan lazim bercakap bahasa Melayu dan sekurang-kurangnya seorang daripada bangsa Melayu atau berketurunan Arab.

d) ERM Perlis

Melayu ertinya seseorang yang mana-mana berasal dari Bangsa Malayan atau keturunan Arab yang lazim bercakap bahasa Melayu dan mana-mana bangsa Malayan yang menganut agama Islam

e) ERM Johor

Seseorang yang berasal dari bangsa Melayu atau mana-mana bangsa Malaysia yang lazim bercakap bahasa Malayan dan beragama Islam dan ungkapan ini termasuk Pihak Berkuasa, Lembaga, Pertubuhan, Persatuan, dan syarikat yang ditetapkan dalam jadual kedua di dalam ERM ini.

f) ERM Terengganu

Seseorang yang berasal dari mana-mana bangsa Malayan yang lazim bercakap bahasa Melayu dan mana-mana bahasa Malayan dan menganut agama Islam.

Walaupun mempunyai takrifan dan definisi yang berbeza, intipati penting dalam maksud Melayu bagi sesetiap negeri tetap sama iaitu mestilah Melayu, beragama Islam dan menggunakan bahasa Melayu dalam pertuturan dan percakapan. Terdapat juga keadaan sepertimana Badan Berkanun tertentu dinyatakan sebagai Melayu Polisi yang memegang hak yang sama (Muhammad Said Abdul Kadir, 1992). Resali Muda (2007) menyatakan bahawa Melayu Polisi bolehlah dinyatakan sebagai:-

'mana-mana entiti yang mana asalnya bukan Melayu diberikan keupayaan perundangan sebagai Orang Melayu dalam TRM dan dalam peruntukkan yang memberikan keupayaan itu terhadap entiti itu dianggap dan diisytiharkan sebagai Melayu. Pemberian keupayaan perundangan itu dimasukkan di dalam peruntukkan perundangan ERM yang memberikan keupayaan kepada entiti untuk melakukan pelupusan tanah dan urus niaga dalam ERM sama dengan Melayu Definisi dan dianggap Melayu kerana tanpa pengupayaan tersebut, entiti tersebut adalah bukan Melayu dalam konteks ERM'

Oleh yang demikian, asas utama ERM digubal adalah memberi hak milikan tanah kepada orang Melayu. Namun begitu, terdapat beberapa kekangan yang perlu diambil kira yang berkaitan dengan pembangunan dan kemajuan TRM.

4. Pembangunan

Salah satu cara yang bersesuaian bagi memajukan tanah rizab Melayu adalah dengan memberikan taraf yang sama dengan tanah milikan biasa tanpa mengubah status asalnya. Ini bermakna pembangunan secara komprehensif dapat dilaksanakan melalui pinjaman kewangan serta kemudahan fasiliti yang lain bagi maksud pembangunan struktur asas dan pertanian moden. Pada dasarnya, tanah yang berstatus tanah rizab tidak boleh dipajakkan selain dari institusi-institusi yang dibenarkan dan diwartakan di dalam jadual-jadual tertentu. Kekangan-kekangan perundangan ini menyebabkan tanah rizab Melayu tidak dapat bersaing dari segi harga pasaran dan tidak dapat diselenggarakan dengan baik berbanding tanah milikan biasa.

Oleh yang demikian, sistem perbankan Islam perlu memainkan peranan yang amat penting bagi menyediakan kemudahan fasiliti yang sewajarnya bagi membolehkan pemegang hak milik tanah rizab Melayu mendapatkan bantuan kewangan bagi memajukan tanah milikan mereka. Ini termasuk memperkenalkan pakej pinjaman yang bersesuaian dan berdaya saing. Namun begitu, peraturan dan garis panduan yang jelas perlulah diperkenalkan bagi menjaga kepentingan peminjam dan institusi yang terbabit.

Cadangan seterusnya membenarkan penggunaan surat kuasa dalam tadbir urus TRM (Nor Ghani MD. Nor dan Mohd Azlan Shah Zaidi, 1999). Namun, beberapa sekatan dan peraturan perlulah dikenakan termasuk had tempoh waktu surat kuasa tersebut. Ini perlu

dijelaskan bagi mengelakkan pertikaian milikan tanah di kemudian hari. Cara ini dapat memberi ruang kepada mereka yang bersungguh-sungguh dan mempunyai dana untuk membangunkan TRM dan berkongsi keuntungan yang munasabah dan adil dengan pemilik TRM.

Penubuhan syarikat milik orang Melayu yang ditakrifkan sebagai entiti Melayu di dalam TRM bertujuan membangunkan TRM merupakan salah satu cara bagi maksud pembangunan TRM. Syarikat ini seharusnya disenaraikan sebagai syarikat berkepentingan kerajaan. Ini bagi memastikan keperluan dana, pengurusan yang cekap dan strategi perniagaan yang dinamik dapat dicapai. Peranan dan tanggungjawab yang jelas perlulah dinyatakan di dalam memorandum dan artikel syarikat. Ini membolehkan para pemegang saham dan amanah menilai dan mengkaji keberkesanan syarikat supaya ianya tidak lari dari tujuan asal penubuhannya. Salah satu strategi yang boleh diperkenalkan adalah dengan menubuhkan syarikat berkaitan kerajaan. Ini dapat meningkatkan sumber kewangan, kepakaran dan infrastruktur syarikat yang mengendalikan harta berkaitan TRM.

Selain daripada itu, penubuhan koperasi di sesuatu kawasan yang dianggotai oleh pemilik TRM juga dapat membantu dari segi penjanaaan dana dan penambahan pendapatan. Pembangunan TRM secara berkelompok melalui usahasama pelbagai agensi kerajaan dan kementerian perlu dijalankan bertujuan memberi khidmat nasihat dan kepakaran yang sewajarnya. Sebagai contoh, pertanian moden berskala besar di TRM dapat membantu meningkatkan taraf ekonomi pemilik TRM khususnya dan masyarakat tempatan amnya. Selain daripada itu, penubuhan koperasi bagi pembangunan hartanah juga perlu diperkenalkan terutamanya di kawasan bandar dan separa bandar. Ini secara tidak langsung dapat melonjakkan nilai TRM disamping membawa kepada pembangunan infrastruktur di kawasan yang terlibat.

Dari segi perundangan, ERM perlulah diselaraskan untuk kesemua negeri. Bidang kuasa TRM adalah tertakluk dalam bidang kuasa negeri. Oleh yang demikian, setiap kerajaan negeri perlu berbincang dan mengenalpasti perubahan yang sewajarnya bagi menubuhkan undang-undang yang seragam dan bersesuaian. Setiap pindaan dan perubahan kepada ERM perlulah dimajukan dan dibahaskan di Dewan Undangan Negeri masing-masing. Ini adalah amat penting bagi tujuan penubuhan institusi yang dapat menyelaras, mentadbir dan mengurus TRM dengan lebih efektif dan tersusun. Penulis juga berpendapat, peruntukan yang lebih ketat perlu dilaksanakan dalam menggubal ERM yang baru dengan memasukkan peruntukan khas di dalam ERM bagi menghalang TRM diwartakan sebagai hak milik umum.

Kajian secara komprehensif juga perlu dilaksanakan bagi membuka TRM yang baru. Rang undang-undang khas bagi tujuan ini perlu diperkenalkan supaya satu mekanisme jelas tentang tatacara, peraturan dan prosedur pembukaan TRM yang baru dapat dilaksanakan. Ini amat penting kerana jumlah penduduk Melayu semakin bertambah dan pembukaan TRM yang baru dapat menjamin kepentingan mereka pada waktu yang akan datang.

5. Kesimpulan

Kesimpulannya, TRM merupakan hak orang Melayu yang perlu dipertahankan melalui pengukuhan undang-undang yang sedia ada. Selain daripada itu, pembangunan secara bersepadu melalui penstrukturan tatacara, perancangan ekonomi, proses dan prosedur perlu juga dilakukan bagi meningkatkan nilai TRM dalam pasaran hartanah. Ini hanya boleh dilaksanakan dengan kesungguhan kerajaan Negeri dalam merangka rang undang-undang yang komprehensif dan merangkumi segala perkara yang berkaitan dengan TRM. Segala pindaan bagi mengukuhkan pemilikan TRM adalah amat penting bagi menjaga kepentingan orang Melayu pada masa hadapan dari segi politik, ekonomi dan sosial.

6. Rujukan

Ahmad Nazri Abdullah. (1985). *'Melayu Dan Tanah'*, Petaling Jaya: Media Intelek Sdn. Bhd.
Akta Undang-Undang Sivil 1956. Enakmen Tanah Rizab Melayu Negeri-Negeri Semenanjung Malaysia. Kanun Tanah Negara 1965.

- Mohd Salleh Abas. (1985). *'Unsur-Unsur Tradisi Dalam Perlembagaan Malaysia'*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Muhammad Said Abdul Kadir Al-Haj. (1992). *'Undang-Undang Tanah Rizab Melayu-Siapakah Melayu (Ed. Kedua)'*, Unit Perundangan Tanah, Jabatan Ketua Pengarah Tanah Dan Galian Persekutuan, Kuala Lumpur.
- Nazri Muslim, Jamsari Alias, Wan Zulkifli Wan Hassan, Azizi Omar & Nasruddin Yunos. (2013). *'Analisa Peruntukan Orang Melayu Dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia Dalam Konteks Hubungan Etnik'*, Jurnal Melayu, Jilid 11, m/s 63 -78.
- Nor Ghani MD. Nor & Mohd Azlan Shah Zaidi. (1999). *'Cadangan Model Teoritikal bagi Menilai Kecekapan Pelaburan Dalam Pembangunan Tanah Rizab Melayu'*, Pertanian J. Soc, Sci, & Hum. 7(2) :97-102 (1999). Universiti Putra Malaysia Press.
- Perlembagaan Persekutuan Malaysia.
- Resali Muda. (2007). *'Melayu Definisi, Melayu Polisi Dan Bukan Melayu Dalam Enakmen Tanah Rizab Melayu : Satu Tinjauan'*, Jurnal Undang-Undang, m/s 130 – 141.
- Robert Lee v. Wong Ah Yap [2007] 4 CLJ 1.
- Tun Abdul Hamid Mohamad. (2013). *'Memperkasa Tanah Rizab Melayu dan Permasalahan Institusi Keewangan'*, Kursus Isu Perundangan dan Praktikal Berkaitan Tanah Rizab Melayu, Jabatan Peguam Negara Malaysia.
- Wee Tiang Peck v. Teoh Poh Tin [1995] 1 MLJ 446.