

PENILAIAN KE ATAS **KERANGKA PENAPISAN FILEM DI MALAYSIA**

Laporan ini ditugaskan oleh
FREEDOM FILM NETWORK

Penyelidik

MAHA BALAKRISHNAN





Penilaian Ke Atas Kerangka Penapisan Filem di Malaysia

Freedom Film Network ©2022. Hak cipta terpelihara.

Penulis dan Penyelidik: Maha Balakrishnan

Penterjemah: Adam Adli Abd Halim

Penyunting: Dr Zalina binti Abdul Halim

Penasihat Projek: Anna Har, Brenda Danker, Sheridan Mahavera

Reka Bentuk & Susun Atur: Teddie Goh

Foto Muka Depan: ZSA Productions

ISBN: 978-629-97067-1-7

Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada Shanmuga Kanesalingam kerana menyemak draf laporan ini.

Penyelidikan dan analisis dalam laporan ini telah dijalankan pada awal 2020, dan tidak mengambil kira perkembangan seterusnya, termasuk undang-undang kes baharu dan Kod Kandungan yang dikemas kini bertarikh 30 Mei 2022, yang boleh memberi kesan kepada penemuan dan cadangan dalam laporan ini.

Diterbitkan oleh: Pertubuhan Perfileman Sosial Malaysia (Freedom Film Network)

A-2-10, 8 Avenue, Jalan Sungai Jernih 8/1, 46050 Petaling Jaya, Selangor, Malaysia

freedomfilm.my

Disokong oleh



Muat turun salinan digital



Mana-mana bahagian laporan ini boleh dipetik, disalin, atau diterjemahkan dengan menunjukkan sumbernya. Tiada bahagian daripada penerbitan ini boleh disimpan untuk tujuan komersial tanpa kebenaran bertulis terlebih dahulu.



Isi Kandungan

Senarai Singkatan Nama	6
1. Rumusan Eksekutif	7
2. Pengenalan	11
Latar Belakang	12
Metodologi	14
3. Kebebasan Berekspresi di Malaysia	15
Konteks Sosiopolitik Malaysia	16
Jaminan Perlembagaan ke atas Kebebasan Berekspresi	18
Peranan Piawaian Hak Asasi Manusia Antarabangsa	20
Mengimbangi Kebebasan Berekspresi dengan Kepentingan Kerajaan	22
4. Penapisan Filem di Malaysia	27
Asal Usul Penapisan Filem	28
Kerangka Penapisan Filem Hari Ini	31
5. Kawalan Kandungan dalam Medium Berekspresi Lain	43
Kawalan Kendiri Industri di bawah AKM	44
Kandungan Bercetak	57



6. Analisis	59
Badan Eksekutif Mengelakkan Kawalan 360° ke atas Filem	60
Tiada Tempat Buat Industri dan Suara-Suara Lain yang Relevan	61
Sekatan/Penapisan Awal ke atas Industri Filem	62
Penggunaan Hukuman Jenayah untuk Menguatkuasakan Penapisan Awal	63
Proses Tidak Formal dalam Kerangka Penapisan	64
Penapisan Filem Melibatkan Sistem Klasifikasi	65
Pengetepian Kawal Selia Kehakiman	65
Sekatan Kandungan APF Berkemungkinan Tidak Berperlembagaan	66
Sesetengah Sekatan ke atas Kandungan Tidak Seimbang dan Tidak Wajar	68
7. Syor-Syor	73
Keperluan Bagi Reformasi	74
Syor-Syor	75
Lampiran-Lampiran	79
Lampiran I: Perbandingan Dasar, Objektif, Prinsip & Syarat antara Garis Panduan PF dan Kod Kandungan	80
Lampiran II: Perbandingan Peraturan Kandungan antara Garis Panduan PF dan Kod Kandungan AKM Berkaitan Kepelbagaian dan Kritikan Politik	83
Lampiran III: Perbandingan Peraturan Kandungan antara Garis Panduan PF dan Kod Kandungan AKM Berkaitan Agama dan Kepelbagaian Agama	85
Senarai Rujukan	90

Senarai Singkatan Nama

AKM	Akta Komunikasi dan Multimedia 1998 (Akta 588)
Akta FINAS	Akta Perbadanan Kemajuan Filem Nasional Malaysia 1981 (Akta 244)
Akta SKMM	Akta Suruhanjaya Komunikasi dan Multimedia Malaysia (Akta 589)
AMCP	Akta Mesin Cetak dan Penerbitan 1984 (Akta 301)
APF	Akta Penapisan Filem 2002 (Akta 620)
ARR	Akta Rahsia Rasmi 1972 (Akta 88)
FINAS	Perbadanan Kemajuan Filem Nasional
Garis Panduan PF	Garis Panduan Penapisan Filem 2010
KDN	Kementerian Dalam Negeri
KKMM	Kementerian Komunikasi dan Multimedia Malaysia
Kod Kandungan AKM	Kod Kandungan Komunikasi dan Multimedia Malaysia, 14 Februari 2020
LPF	Lembaga Penapis Filem Malaysia
PBB	Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu
PHAMS	Perisytiharan Hak Asasi Manusia Sejagat
SKMM	Suruhanjaya Komunikasi dan Multimedia Malaysia

1

RUMUSAN EKSEKUTIF



1 Rumusan Eksekutif

- 1.1 Menerusi pemerhatian, didapati bahawa penapisan filem di Malaysia didorong oleh dua faktor – politik dan agama.¹ Dorongan sebegini telah melahirkan kerangka penapisan filem yang terdiri dari beberapa peringkat iaitu: penapisan awal, kawalan oleh kerajaan, dan bentuk sekatan terhadap kandungan yang berskala besar serta bersifat preskriptif. Dalam konteks demikian, laporan ini meneroka soalan-soalan berikut:
- (a) Adakah elemen-elemen struktural utama kerangka penapisan filem di bawah Akta Penapisan Filem (APF) mewujudkan sebuah sistem kawalan yang berlandaskan hak, inklusif, telus, dan bertanggungjawab?
 - (b) Adakah sekatan-sekatan ke atas kandungan yang dikenakan ke atas filem-filem mendorong kepada pencabulan ke atas hak berekspresi?
 - (c) Adakah sekatan-sekatan ini bersifat wajar, seimbang, dan relevan?
 - (d) Apakah bentuk-bentuk penambahbaikan yang boleh dibuat ke atas kerangka penapisan filem?
- 1.2 Bagi menjawab soalan-soalan di atas, laporan ini dimulakan dengan sebuah rumusan ke atas prinsip-prinsip antarabangsa dan perundangan berkaitan kebebasan berekspresi (Bab 3). Ia disusuli dengan sebuah analisis tentang asal-usul, undang-undang, dasar-dasar, dan garis panduan berkuatkuasa berkaitan kerangka penapisan filem di bawah APF (Bab 4). Bagi tujuan analisis perbandingan, Bab 5 menerangkan ciri-ciri utama kerangka kawalan kandungan yang selari di Malaysia. Dalam Bab 6 laporan ini, inti pati komponen-komponen yang terdapat dalam kerangka penapisan filem APF dari Bab 4 dinilai menerusi sudut pandang prinsip-prinsip kebebasan berekspresi dari Bab 3, dan dibandingkan dengan jenis-jenis kawalan kandungan tempatan yang lain dari Bab 5. Penemuan dari analisis ini termasuklah:
- (a) Kerajaan melaksanakan kawalan berbentuk 360° ke atas kandungan filem yang ditayangkan menerusi platform tradisional (bukan internet). Kerajaan menentukan bentuk kandungan yang disekat atau dianggap menyalahi undang-undang dan menentukan siapakah pembuat keputusan yang menguatkuasakan kawalan-kawalan ke atas kandungan tersebut (cth. lembaga penapisan dan panel rayuan). Tambahan lagi, kerajaan turut mempunyai kuasa untuk membatalkan keputusan yang dibuat pembuat-pembuat keputusan lantikan mereka. Di bawah APF, terdapat juga percubaan untuk mengetepikan kawal selian penghakiman oleh mahkamah-mahkamah Malaysia.
 - (b) Peraturan-peraturan yang berkuat kuasa tidak dengan jelas menuntut agar warga industri dilibatkan dalam proses penilaian filem bagi tujuan penapisan, atau pun untuk lembaga penapisan wajib dianggotai oleh wakil-wakil yang merentasi kumpulan-kumpulan pemegang taruh, walaupun terdapat individu-individu berpengalaman dalam industri yang pernah dilantik sebagai anggota lembaga pada masa lalu.
- Kedudukan dasar ini bertentangan dengan kerangka kawalan kendiri di bawah Akta Komunikasi dan Multimedia (AKM), yang mengutamakan penglibatan industri dalam menentukan dan mengurus tadbir kawalan kandungan dalam talian. Penglibatan wajib suara warga industri dan masyarakat sivik dalam kerangka perundangan APF boleh mengimbangi kecenderungan politik dalam pembuatan keputusan, dan memastikan perspektif pelbagai warga Malaysia dapat dilibatkan dalam melaksanakan piawaian masyarakat kontemporari ke atas penapisan kandungan dan penyeimbangan hak-hak asasi.

NOTA KAKI

¹ F.K. Hassan Basri dan R.A. Alauddin, 'The search for a Malaysian cinema: between U-Wei Shaari Shuhaimi Yusof and LPFM', dalam Samsudin A. Rahim (ed.), *Isu-isu Komunikasi, Pusat Pengajaran Media dan Komunikasi UKM*, Bangi, Malaysia, 2003, ms. 13-29.

- 
- (c) Pelaksanaan penapisan awal ke atas pembikin filem beserta hukuman jenayah ke atas ketidakpatuhan adalah tidak wajar, tidak seimbang, dan tidak berperlembagaan. Mekanisma perundangan ke atas kandungan dalam talian dan media cetak tidak melibatkan sekatan yang sama, dan ini menunjukkan wujud layanan tidak saksama ke atas pembikin filem dan bahawa sekatan berbentuk penapisan awal dalam masyarakat kontemporari yang demokratik adalah tidak diperlukan.
- (d) Garis panduan penapisan yang telah dirumus dan dilaksanakan oleh kerajaan, yang mana tidak mendapat sebarang kelulusan parliment, juga berkemungkinan adalah tidak berperlembagaan memandangkan ianya secara tidak wajar telah melarang dan mencabul hak kebebasan berekspresi yang dijamin oleh Perlembagaan Persekutuan.
- (e) Walaupun sesetengah sekatan kandungan dalam garis panduan penapisan tersebut adalah perlu dan wajar, kebanyakannya lain adalah kabur atau sama sekali bergantung ke atas budi bicara, sehingga pengertian yang tepat tidak mudah untuk dipastikan bagi mereka yang perlu mematuhiinya, dan ini memberi lembaga penapisan sebuah ruang penafsiran yang dikhuatir sebagai arbitrari. Sebagai tambahan, terdapat juga sekatan-sekatan yang menindangkan apa yang ditafsir sebagai ‘menyinggung’ atau ‘menjijikkan’ dengan yang dianggap ‘berbahaya’.
- (f) Adalah tidak jelas atau nyata apakah keperluan untuk sebuah dasar kawalan kandungan yang dikuasai secara menyeluruh oleh kerajaan ke atas filem dalam platform tradisional, atau untuk pelaksanaan penapisan awal (sekatan awal) mahupun hukuman jenayah. Juga tidak jelas apakah rasional dasar untuk tidak menukar kerangka kawalan sedia ada kepada sebuah mekanisma kawalan kendiri industri, dengan struktur dan operasi yang sama seperti model kawalan Forum Kandungan untuk kandungan dalam talian di bawah AKM. Kerangka AKM menggunakan kawalan kendiri, tidak melibatkan penapisan awal, dan turut menggunakan pendekatan yang lebih inklusif dalam menetapkan dan melaksanakan piawaian ke atas kandungan.² Apabila Forum Kandungan dapat terus beroperasi secara stabil dalam landskap unik sosiopolitik yang sama dengan APF, ia menangkis persepsi bahawa kawalan kandungan oleh kerajaan yang paternalistik diperlukan di Malaysia, dan turut menyediakan sebuah templat awal model kawalan baharu buat industri filem tradisional.

NOTA KAKI

² Walaupun terdapat pelbagai contoh di mana kuasa kerajaan untuk menyiasat dan mendakwa di bawah AKM telah digunakan untuk mendiamkan kritikan ke atas kepimpinan politik atau untuk memberi tekanan terhadap wacana awam berkaitan isu-isu yang dianggap sebagai ‘sensitif’ buat kepentingan politik kerajaan, contoh-contoh sebegini tidak mengurangkan ketahanan operasional kerangka kawalan kandungan AKM.

1.3 Berdasarkan penemuan-penemuan di atas, laporan ini mencadangkan beberapa syor pembaharuan atau reformasi. Ini termasuklah syor-syor untuk rombakan menyeluruh kerangka penapisan filem, yang mana ada antaranya bersifat inisiatif jangka panjang yang memerlukan perubahan struktural dan legislatif. Terdapat juga beberapa syor yang boleh dilaksanakan dalam jangka masa yang lebih pendek atau segera dengan sokongan struktural dan dasar yang minimal. Syor-syor ini diperincikan dalam Bab 7, dan termasuk dalam nota kepala di bawah:

- (a) Sekatan ke atas kebebasan berekspresi di dalam filem perlu mendapatkan kelulusan daripada Parlimen dan tertakluk di bawah ruang sekatan yang dibenarkan oleh Perlembagaan Persekutuan.
- (b) Penapisan awal (sekatan awal) ke atas filem perlu dihentikan.
- (c) Menjadikan kesalahan jenayah kegagalan untuk mengemukakan filem kepada lembaga penapisan bagi tujuan penilaian perlu dihentikan.
- (d) Sebuah forum kawal selia sendiri oleh industri perlu ditubuhkan bagi tujuan menentu, mengurus tadbir, dan melaksanakan piawaian kandungan untuk industri filem.
- (e) Pembangunan sebuah Kod Kandungan untuk filem mestilah dipimpin oleh industri dan bersifat konsultatif.
- (f) Sekatan-sekaton ke atas kandungan filem mestilah sejahtera dengan pendekatan berdasarkan hak-hak dan ujian keperluan serta keseimbangan yang jelas.
- (g) Skema klasifikasi untuk filem haruslah diseragamkan, berdasarkan kepada undang-undang berkanun, dan tidak digunakan sebagai alat untuk penapisan.
- (h) Badan kawal selia yang mengurus tadbir skema klasifikasi tersebut mestilah bebas, inklusif, konsultatif, dan bertanggungjawab.



PENGENALAN

2 Pengenalan

Latar Belakang

- 2.1 Penapisan filem telah memainkan peranan sampingan dalam wacana awam berkaitan kebebasan berekspresi di Malaysia. Usaha-usaha pembaharuan atau reformasi dasar-dasar melibatkan kebebasan bersuara lebih bersifat refleksif; tertumpu ke atas kes-kes yang melibatkan kejadian-kejadian mustahak, dan yang memberi kesan segera terhadap kebebasan peribadi atau kedudukan kewangan pihak terlibat, seperti pembatalan permit penerbitan, pengharaman buku, dan sekatan ke atas media sosial. Dalam situasi tertumpu kepada filem yang diharamkan atau ditapis, penyelesaian lazimnya adalah segera dan bersifat administratif, dengan perbincangan yang berkaitan jarang melahirkan penilaian yang mendalam ke atas mekanisma penapisan filem, selain sentimen masyarakat tidak pernah mencapai tahap yang diperlukan bagi tujuan mencapai perubahan dasar.
- 2.2 Pendakwaan ke atas aktivis Malaysia Lena Hendry di bawah Akta Penapisan Filem pada pertengahan 2010 akibat tayangan filem dokumentari Callum Macrae, *No Fire Zone: the Killing Fields of Sri Lanka* telah mendedahkan ke hadapan kuasa yang dimiliki kerajaan di bawah APF,³ misalnya memaksa keperluan penapisan awal bagi filem (termasuk filem bukan komersial), penguatkuasaan hukuman jenayah, dan kuasa pihak penguatkuasa untuk menyerbu dan menyita harta persendirian.⁴

Kes Lena Hendry bagaimanapun dianggap sebagai 'pendakwaan politik'⁵ dan tidak mencetuskan sebarang reaksi yang menggalakkan daripada industri filem tempatan.

- 2.3 Sehingga kini, industri filem tempatan masih belum digerakkan secara berkesan atau tertumpu untuk tujuan reformasi perundangan. Malah, aspek-aspek yang terdapat dalam kerangka penapisan filem telah mengurangkan insentif pembikin filem daripada menentang penapisan dengan terlalu keras dalam mempertahankan hak kebebasan kreatif mereka mahupun hak penonton untuk membuat keputusan sendiri. Penapisan awal di Malaysia menuntut filem-filem untuk melalui semakan penapisan sebelum dipertontonkan buat khalayak umum. Sekatan penapisan bersifat tidak telus dan terlalu luas, serta memberi kuasa veto dan penafsiran yang luas. Lembaga penapisan diberi kuasa untuk melaksanakan pemotongan babak dan dialog, dengan hasilnya amat memberi kesan kepada pembikin filem yang tidak bersedia untuk membuat suntingan pasca penerbitan atau penggambaran semula. Maka, penapisan kendiri lazimnya menjadi cara untuk 'menjaga kelangsungan' dalam industri.⁶ Amalan tidak formal telahpun berkembang dalam kalangan pembikin filem di mana skrip dan rangka cerita akan melalui penapisan terlebih dahulu dan, atas desakan oleh lembaga penapisan, pra-kelulusan didapatkan pula dari pihak berkuasa seperti pihak polis dan pihak berkuasa agama,

NOTA KAKI

³ Akta Penapisan Filem 2002 (Akta 620) [“APF”].

⁴ H.L. Fang, ‘Case Study: The case of Lena Hendry and Freedom of Expression in Malaysia’, Forum-Asia, 16 Ogos 2018, <https://www.forum-asia.org/?p=27067>, (diakses pada 13 November 2020).

⁵ Adalah dilaporkan secara meluas bahawa Pesuruhjaya Tinggi Sri Lanka telah mengenakan tekanan ke atas kerajaan Malaysia untuk mengambil tindakan bagi tujuan menghentikan penyiaran dokumentari tersebut selain membuat pendakwaan. Rujuk: H.L. Fang, ‘Case Study: The case of Lena Hendry and Freedom of Expression in Malaysia’.

⁶ T. Barker, *Censorship and its impact on the Screen Industries in Malaysia*, Kuala Lumpur, Freedom Film Network (FFN) Malaysia, 2020 (Versi 1.3), ms. 2.

yang turut memiliki kuasa untuk menghalang sesetengah aspek seperti gambaran tentang tingkah laku polis, pihak berkuasa, atau agama di dalam filem tempatan. Sama ada pembikin filem berhubung dengan lembaga penapisan sewaktu tempoh proses penerbitan atau pun hanya mengemukakan filem mengikut proses formal (seperti filem luar negara), sebarang bantahan atau rundingan berkaitan kandungan yang ditapis, sebarang penegasan terhadap kebebasan kreatif dan mana-mana kompromi terhadap visi asal dibuat di belakang tabir dan paling penting, di luar pengetahuan masyarakat. Seseorang pembikin filem yang memilih untuk mencabar penapisan yang dikenakan ke atas filem mereka melalui jalan perundangan merisikkan pulangan dalam pelaburan mereka sementara filem mereka tergendala sepanjang menunggu penyelesaian kes yang dibawa. Apabila tirai diangkat, penghakisan terhadap kebebasan berekspresi dan hak membuat keputusan sendiri telah pun berlaku. Inilah sebabnya adalah tidak mengejutkan apabila didapati tiada sebarang kes perundangan berkaitan cabaran ke atas penapisan filem oleh pembikin filem direkodkan di Malaysia.⁷

- 2.4 Apabila dibuat perbandingan dengan media cetak: kuasa kerajaan untuk menapis bahan kandungan bercetak (buku, akhbar, dll) dikuatkuasakan selepas diterbitkan, melalui misalnya, pengharaman dan rampasan ke atas bahan yang dianggap sebagai menyinggung.⁸ Banyak cabaran perundangan telah dibuat terhadap kerajaan tentang skop kuasa mereka untuk ‘menapis’ kandungan, dan pencabulan terhadap hak kebebasan bersuara dan berekspresi. Duluan oleh badan kehakiman dari kes-kes ini telah menafsir dan menafsirkan semula skop berkaitan hak kebebasan bersuara dan berekspresi, parameter kandungan yang dibenar dan tidak dibenarkan, dan had kuasa yang dimiliki kerajaan untuk mengawal selia kandungan. Keputusan-keputusan sebegini mengikat kuasa kerajaan sepertimana hak individu dan pemegang taruh industri. Terdapat nilai awam dengan membawa kes sebegini ke mahkamah, memandangkan wacana yang terhasil tentang parameter kebebasan berekspresi dan kuasa kerajaan untuk mengawal kandungan adalah di bawah pemerhatian masyarakat dan politik, biarpun jika mahkamah membuat keputusan berdasarkan persoalan seperti ‘keselamatan negara’ dan ‘ketenteraman awam.’
- 2.5 Apabila Malaysia menggunakan kawalan kendiri dalam industri komunikasi dan multimedia, dan apabila media tradisional berpindah ke platform digital dan dalam talian, kerangka penapisan filem menjadi semakin lapuk dalam lapangan kawalan kandungan di Malaysia. Jurang berkaitan dasar di antara dua model kawalan kandungan tersebut terhubung kait sebahagiannya pada asal usul dan fungsi kedua-duanya dalam mengangkat kepentingan kerajaan yang berbeza-beza. Walau bagaimanapun, kedua-duanya berfungsi dalam mengawal kandungan yang disajikan dan boleh diakses oleh semua segmen kontemporari Malaysia. Oleh itu, isunya adalah sama ada rasional terhadap dasar buat kerangka penapisan filem tradisional masih lagi absah, diperlukan, dan seimbang.
- 2.6 Berdasarkan yang di atas, laporan ini meneliti kerangka penapisan filem di bawah APF, dan menyandarkannya kepada analisis perundangan dan perbandingan ke atas soalan-soalan berikut:
 - (a) Adakah elemen-elemen struktural utama kerangka penapisan filem di bawah Akta Penapisan Filem (APF) mewujudkan sebuah sistem kawalan yang berlandaskan hak, inklusif, telus, dan bertanggungjawab?
 - (b) Adakah sekatan-sekatan ke atas kandungan yang dikenakan ke atas filem-filem mendorong kepada pencabulan ke atas hak berekspresi?
 - (c) Adakah sekatan-sekatan ini bersifat wajar, seimbang, dan relevan?
 - (d) Apakah bentuk-bentuk penambahbaikan yang boleh dibuat ke atas kerangka penapisan filem?

NOTA KAKI

- 7 Ketidak wujudan laporan terhadap keputusan tidak bermaksud tiada tindakan undang-undang telah diambil untuk mencabar keputusan penapisan oleh pihak berkuasa di bawah APF. Bagaimanapun, ia menunjukkan angka kes sedemikian adalah sifar ke nominal.
- 8 Biarpun penerbit dan pemilik percetakan memerlukan lesen di bawah Akta Penerbitan dan Mesin Cetak 1984 (APMC), peraturan tersebut tidak menggariskan mekanisma penapisan awal ke atas kandungan bercetak. Sebaliknya, kerajaan mempunyai kuasa untuk mengharamkan bahan bercetak selepas diterbitkan atas beberapa sebab, dan dalam pelaksanaannya, ia boleh menyebabkan lesen penerbitan atau percetakan ditarik balik atau digantung.

Metodologi

- 2.7 Bagi menjawab soalan-soalan di atas, penilaian telah dibuat ke atas sumber-sumber utama dan sekunder, termasuklah undang-undang bertulis, dokumen-dokumen perundangan dan pengoperasian lain, kajian ilmiah dan komentar ke atas subjek kajian. Penjelasan dan pengesahan langsung yang terhad daripada penguatkuasa tentang latar belakang isu-isu berkaitan penguatkuasaan peraturan dan operasi prosedural telah diperolehi. Dasar utama, aspek-aspek perundangan dan prosedural APF telah dikenal pasti dari sumber-sumber data yang berkenaan, dan dirangkumkan ke dalam sebuah rumusan komprehensif tentang kerangka penapisan filem. Kerangka tersebut kemudiannya dinilai semula dengan prinsip-prinsip perundangan berkaitan kebebasan berekspresi, dan dibandingkan dengan mekanisma kawalan kandungan domestik platform untuk medium-medium lain.
- 2.8 Perbandingan domestik dipilih bagi tujuan tersebut berbanding analisis perbandingan antara negara lain adalah disebabkan oleh: telah wujud kajian yang menggunakan metodologi tersebut.⁹ Kajian sedemikian telah kerap ditolak oleh pihak-pihak kerajaan domestik dengan hujah-hujah normatif terkait ketidak sesuaian piawaian hak asasi manusia antarabangsa atau ‘Barat’ dengan Malaysia, sebagai contoh pemikiran-pemikiran ‘yang dipinjam’ adalah tidak sesuai dengan landskap dan budaya sosiopolitik di Malaysia. Oleh yang demikian, perbandingan dan penilaian domestik digunakan dalam laporan ini untuk menangkis hujah tersebut; memandangkan persekitaran sosial dan politik ‘unik’ di Malaysia boleh digunapakai secara menyeluruh secara domestik.
- 2.9 Sebagai tambahan kepada peraturan yang tertumpu ke atas medium, kandungan yang disampaikan melalui ucapan dan ekspresi adalah tertakluk kepada undang-undang umum berkaitan hasutan, fitnah, perlindungan pengguna, pengiklanan, penghinaan terhadap mahkamah, dan beberapa kesalahan jenayah di bawah Kanun Keseksyen. Digunakan secara umum ke atas semua medium dan platform, undang-undang ini tidak akan dibincangkan secara khusus dalam laporan ini melainkan di mana ia dirujuk di dalam APF atau garis panduan berkaitan.
- 2.10 Dua aspek dalam kerangka penapisan filem tidak disentuh di dalam laporan ini. Pertama, pengecualian-pengecualian khas bersyarat di bawah APF yang dibuat untuk stesen penyiaran seperti platform Astro dan Media Prima. Berkaitan pengecualian-pengecualian tersebut, laporan ini tidak menyentuh bagaimana stesen-stesen penyiaran ini mengawal selia kandungan mereka dan menjalankan syarat-syarat di bawah pengecualian tersebut. Usaha sedemikian memerlukan pengumpulan data yang ekstensif daripada pelbagai pihak dalam industri, yang sukar untuk dilaksanakan dalam tempoh masa dan sumber sedia ada projek ini. Kedua, laporan ini adalah terhad kepada penilaian ke atas kerangka kawalan sedia ada yang mengawal selia kandungan filem; ia tidak melibatkan perkara-perkara lain di bawah kuasa APF seperti bahan publisiti filem atau tindakan penguatkuasaan.
- 2.11 Adalah disyorkan untuk laporan ini dibaca bersama *Penapisan Filem dan Impak ke atas Industri Filem di Malaysia* oleh Thomas Barker yang mana antara lain, mengandungi kajian komprehensif ke atas impak penapisan filem ke atas penggiat industri perfilman.¹⁰

NOTA KAKI

⁹ S.T. Guan, *Film censorship in the Asia-Pacific Region: Malaysia, Hong Kong, and Australia compared*, Oxford, UK, Routledge, 2013.

¹⁰ Barker, *Penapisan dan Impak ke atas Industri Filem di Malaysia*.



2
5

KEBEBAAN BEREKSPRESI DI MALAYSIA

3 Kebebasan Berekspresi di Malaysia

- 3.1 Kebebasan berekspresi adalah kebebasan asas di dalam sebuah demokrasi. Biarpun pada sendirinya adalah elemen penting buat dan dalam demokrasi, ia juga menjadi ‘kunci kepada demokrasi’ – sebuah syarat yang tidak boleh tiada dalam menzahirkan hak-hak asasi manusia lain dan memenuhi prinsip-prinsip demokrasi seperti ketelusan dan kebertanggungjawaban dalam urus tadbir.¹¹ Oleh yang demikian, akibat daripada sekatan ke atas kebebasan berekspresi adalah ia bukan sahaja memberi kesan ke atas hak seseorang untuk berkomunikasi, menerima dan mendapatkan maklumat, tetapi juga menghalang usaha untuk memenuhi hak-hak asasi lain yang memberi kesan kepada peranan menyeluruh masyarakat dalam mempromosi dan memelihara demokrasi.
- 3.2 Penapisan filem adalah sebuah langkah yang mengekang kebebasan berekpresi. Terdapat sebab-sebab munasabah buat sesetengah bentuk penapisan, khususnya bagi tujuan memelihara reputasi individu dan melindungi kepentingan keselamatan negara, serta ketenteraman awam dan moral. Bagaimana matlamat berbeza antara kebebasan berekpresi dan penapisan diseimbangkan dalam mana-mana masyarakat bergantung kepada tahap kefahaman dan penginstitusian kebebasan berekspresi ke dalam inti fundamental – dan berevolusi – serta kepelbagaiannya sistem sosiopolitiknya.¹² Faktor ini adalah yang terpenting di dalam konteks Malaysia.

Konteks Sosiopolitik Malaysia

- 3.3 Malaysia terletak di dalam sebuah rantau yang dari segi sejarahnya sentiasa terkesan dengan pertembungan dalam persaingan Indo-China, serta kuasa-kuasa kolonial dan ideologikal yang bersaing. Sejak kemerdekaan, politik identiti etno-agama Malaysia yang sekian lama berakar telah menjadi benteng bagi struktur politik yang menggabungkan kuasa autoritarian¹³ dengan pentadbiran berbentuk konsosionalinisme atau perkongsian kuasa,¹⁴ di mana setiap satunya bergantung antara satu sama lain bagi tujuan ketahanan simbiotik.¹⁵

NOTA KAKI

- ¹¹ T..Mendel, ‘Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles: Background Paper for Meetings Hosted by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression’, Centre for Law and Democracy, 2010, ms. 1, <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>, (diakses pada 13 November 2020); United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 34: Article 19: Freedom of opinion and expression, U.N. Doc. CCPR/C/GC/34, 21 July 2011, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, (diakses pada 13 November 2020).
- ¹² S. Sen, ‘Right to Free Speech and Censorship: A Jurisprudential Analysis’, Journal of the Indian Law Institute, Jil. 56, No. 2, 2014, ms. 175-201.
- ¹³ Struktur politik Malaysia telah dikategorikan ke dalam spektrum autoritarianisme oleh ahli-ahli sains politik ulung. Rujuk: L.J. Diamond, ‘Thinking About Hybrid Regimes’, Journal of Democracy, Jil. 13 No. 2, 2002, ms. 21-35; S. Levitsky, dan L.A. Way, ‘The Rise of Competitive Authoritarianism’, Journal of Democracy, Jil. 13 No. 2, 2002, ms. 51-65; M.M. Howard dan P.G. Roessler, ‘Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes’, American Journal of Political Science, Jil. 50 No. 2, 2006, ms. 365-381; S. Levitsky dan L.A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- ¹⁴ Konsosionalisme adalah model politik yang berdasarkan pembinaan sebuah gabungan besar elit politik, di mana kuasa politik dikongsi secara seragam antara parti-parti politik yang dominan bagi setiap kumpulan etnik/agama. Rujuk: A. Lijphart, *Thinking About Democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, New York, Routledge, 2008.
- ¹⁵ W. Case, ‘Post-GE13: Any Closer to Ethnic Harmony and Democratic Change?’, The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs, Jil. 102, No. 6, 2013, ms. 511-519; M. Balakrishnan, ‘Evaluating Malaysia’s Consociational Design: Movements towards a Different Political Model’, manuskrip tidak diterbit, University College London, 2014b.

Struktur politik sebegini telah membantu gabungan politik tunggal iaitu Barisan Nasional (BN) untuk kekal berkuasa selama 61 tahun. Namun dalam tempoh 12 tahun kebelakangan, struktur politik separa-autoritarian Malaysia ini telah mengalami beberapa langkah pendemokrasian.¹⁶ Kejayaan berterusan politik pembangkang pada 2008 dan 2013 telah membuka jalan kepada kesedaran politik yang lebih tinggi selain percambahan wacana awam berkaitan pentadbiran yang demokratik.¹⁷ Pada 2018, pertukaran rejim telah berjaya dicapai buat kali pertama dalam sejarah Malaysia apabila BN dikalahkan dalam pilihan raya. Perubahan tersebut bagaimana pun tidak kekal; gabungan kerajaan baharu tersebut telah tumbang pada Februari 2020, dan mengembalikan parti komponen BN ke Putrajaya, namun tidak sepenuhnya ke tumpuk pemerintahan.

- 3.4 Dinamik politik ini menggariskan sifat tunggal sistem sosiopolitik Malaysia. Kebergantungan terhadap pengenalpastian etno-agama untuk memacu dan membahagikan interaksi dan persaingan dalam ruangan politik, ekonomi dan sosial mengakibatkan dinamik perkauman sentiasa dalam keadaan tegang. Tambahan lagi, interaksi di antara pemacu-pemacu ini berlaku dalam keadaan majoriti berkembang Melayu-Islam semakin cenderung ke arah konservativisme Islam, dan menerima peranan Islam dalam menentukan prinsip-prinsip organisasi bagi kedua-dua pentadbiran kerajaan dan kehidupan sosial. Oleh yang demikian, kerajaan (ataupun elit politik dominan hari ini) bagi tujuan kelangsungannya, menumpukan kepada usaha untuk memastikan versi ‘benar’ buat agama, budaya, identiti etnik, interaksi etno-agama dan sejarah diketengahkan dalam ruang awam.
- 3.5 Dalam ekosistem politik sebegini, hak asasi manusia lazimnya dikesampingkan oleh kepentingan dasar (dan politik) bagi menekankan tugas kolektif masyarakat berbanding hak individual. Keutamaan diberi kepada ‘keharmonian dalam aturan sosiopolitik’ dan ‘hormat pada hierarki’; penghormatan pula dipupuk untuk ‘negara, agama, budaya, bangsa, keluarga, dan masyarakat’,¹⁸ yang mana kesemuanya mempengaruhi bagaimana hak yang paling asas, khususnya kebebasan berekspresi difahami dan diberi keutamaan di Malaysia.



FOTO: ZSA Productions

NOTA KAKI

¹⁶ W. Case, ‘Post-GE13: Any Closer to Ethnic Harmony and Democratic Change?’, B. Welsh, ‘Malaysia’s Elections: A Step Backwards’, *Journal of Democracy*, Jil. 24, No. 4, 2013, ms. 136-150; M. Balakrishnan, ‘Malaysia’s Liberalising Electoral Outcomes in 2008 and 2013: Falling Short of Regime Change’, manuskrip tidak diterbit, University College London, 2014a.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ S.S. Faruqi, *Free Speech and the Constitution*, [1992] 4 CLJ 1 xiv, ms. xiv.

Jaminan Perlembagaan ke atas Kebebasan Berekspresi

- 3.6 Perlembagaan Persekutuan Malaysia menjamin kebebasan bersuara dan berekspresi buat warganegaranya. Perkara 10(1)(a) dalam Perlembagaan menetapkan yang, '...tiap-tiap warganegara berhak kepada kebebasan bercakap dan bersuara'. Sebagai sebuah jaminan perlembagaan, sesebuah undang-undang yang bercanggah dengan Perlembagaan akan, pada takat percanggahannya, dianggap sebagai tidak sah.¹⁹
- 3.7 Kebebasan asasi bukanlah kebebasan mutlak; setiap sistem perundangan memperuntukkan had ke atas kebebasan bersuara dan berekspresi. Di Malaysia bagaimanapun, perlindungan di bawah perlembagaan hadir dengan had yang substantif. Secara keseluruhan, terdapat sebanyak 16 sekatan yang disenaraikan di dalam Perlembagaan,²⁰ 12 daripadanya terdapat dalam Perkara 10 sendiri.²¹ Perkara 10(2), memberi Parlimen kuasa untuk menggubal undang-undang bagi mengenakan:

... apa-apa sekatan yang didapatinya perlu atau suai manfaat demi kepentingan keselamatan Persekutuan atau mana-mana bahagiannya, hubungan baik dengan negara-negara lain, ketenteraman awam atau prinsip moral dan sekatan-sekatan yang bertujuan untuk melindungi keistimewaan Parlimen atau mana-mana Dewan Undangan atau untuk membuat peruntukan menentang penghinaan mahkamah, fitnah, atau pengapian apa-apa kesalahan...

- 3.8 Sebaik sebuah undang-undang yang mengenakan sekatan-sekatan ke atas kebebasan di bawah Perkara 10(2) diluluskan oleh Parlimen, keabsahannya tidak boleh dicabar semata-mata atas sebab sama ada sekatan-sekatan tersebut berkeperluan atau wajar untuk mencapai tujuan seperti yang digariskan di bawah Perkara 10(2).²²
- 3.9 Bagi tujuan kepentingan keselamatan Persekutuan atau ketenteraman awam, Perkara 10(4) memperuntukkan kuasa kepada Parlimen meluluskan undang-undang yang melarang perbuatan mempersoalkan apa-apa perkara, hak, status, kedudukan, keistimewaan, kedaulatan atau prerogatif di bawah Perkara 152, 153, atau 181.
- 3.10 Perlembagaan juga memperuntukkan kawalan ke atas penyebaran agama lain kepada orang Islam,²³ dan mengenakan hukuman jenayah ke atas penyebaran idea-idea yang bertentangan dengan ajaran agama Islam.²⁴ Kebebasan bersuara dan berekspresi juga boleh dihalang secara nyata menerusi Parlimen dengan meluluskan undang-undang berkaitan perbuatan subversif²⁵ atau dalam tempoh darurat.²⁶

NOTA KAKI

¹⁹ Perlembagaan Persekutuan, Per. 4(1).

²⁰ S.S. Faruqi, 'Reform needed to protect free speech', *The Star*, 27 September 2018, http://202.58.80.74/newspaper/2018/September/PTAR%20Undang-Undang/PUU_20180927_TS_Reform_needed_to_protect_free_speech.pdf. Rujuk juga Faruqi, *Free Speech and the Constitution*.

²¹ *Ibid.*

²² Rujuk Perkara 4(2) dalam Perlembagaan Persekutuan; bahagian material menerangkan: 'Kesahan mana-mana undang-undang tidak boleh dipersoalkan atas alasan bahawa... undang-undang itu mengenakan mana-mana sekatan yang disebut dalam Perkara 10(2) tetapi sekatan-sekatan itu tidak disifatkan perlu atau suai manfaat oleh Parlimen bagi maksud-maksud yang disebut dalam Perkara itu.' Pendirian sebegini bercanggah dengan undang-undang antarabangsa yang menuntut kerajaan untuk membuktikan sesuatu sekatan itu secara objektifnya adalah berkeperluan dan adalah cara yang paling kurang mengganggu gugat untuk mencapai tujuan bagi sekatan yang dibenarkan. Rujuk: 'Kebebasan Berekspresi dengan Kepentingan Kerajaan' di bawah.

²³ Perlembagaan Persekutuan, Per. 11(4).

²⁴ Perlembagaan Persekutuan, Jadual ke-9, Senarai II, prgn. 1. Rujuk juga Faruqi, 'Reform needed to protect free speech'.

²⁵ Perlembagaan Persekutuan, Per. 149.

²⁶ Perlembagaan Persekutuan, Per. 150.

- 3.11 Penggunaan bahasa yang bersifat longgar dalam fasal-fasal pengecualian perlembagaan ini menjadikan ianya terbuka untuk tafsiran yang luas, dan menjadikan ianya lebih mudah bagi sekatan dibuat ke atas wacana awam dalam ruang interaksi yang dikongsi, sama ada politik, sivik, ekonomi, atau kebudayaan. Ringkasnya, kawalan-kawalan tersebut sendiri adalah sekatan yang tidak nyata, yang melemahkan peranan zahir hak asasi manusia sebagai pelindung perlembagaan berhadapan tindakan keterlaluan kerajaan. Seperti yang dirumuskan oleh pakar perlembagaan Shad Saleem Faruqi:

“... kewujudan begitu banyak sekatan yang dibenarkan oleh perlembagaan ke atas kebebasan bersuara dan berekspresi... menjadikan ianya amat berkemungkinan bahawa sebuah enakmen parlimen akan sentiasa dibuat untuk melangkaui had Perlembagaan. Perlembagaan telah banyak digunakan untuk memberi Kerajaan dalam Parlimen kuasa yang tiada had untuk berbuat apa sahaja yang dikehendakkan bagi mengawal ucapan, perhimpunan dan persatuan... (diterjemahkan dari Bahasa Inggeris)²⁷

- 3.12 Pada ketika ini, terdapat sebanyak 35 undang-undang bertulis yang melanggar hak kebebasan bersuara dan berekspresi sama ada secara langsung atau tidak langsung, dan kebanyakan undang-undang ini memberi kuasa mutlak dan/atau subjektif kepada cabang Eksekutif untuk menyekat hak kebebasan bersuara dan berekspresi.²⁸
- 3.13 Sebuah lagi kelemahan yang didapati adalah Perkara 10(1)(a) tidak menyatakan secara jelas skop kebebasan berekspresi; ianya mempunyai kekurangan dari segi perincian mendalam seperti yang terdapat dalam piawaian hak asasi manusia antarabangsa, di mana sebagai contoh, kebebasan berekspresi diperjelaskan sebagai merangkumi kebebasan untuk berpendapat dan memperolehi dan menyampaikan maklumat. Di Malaysia bagaimanapun, tafsiran ke atas skop Perkara 10(1)(a) diserahkan kepada tafsiran kehakiman. Ini mengakibatkan hasil-hasil yang tidak sekata, bergantung kepada naik turun antara konservatisme dan aktivisme kehakiman. Sejak bertahun lama, mahkamah Malaysia telah bersetuju bahawa jaminan ke atas kebebasan berekspresi adalah merangkumi penulisan, tanda, simbol, muzik, lukisan, ukiran, gambar foto, filem, video, kartun, karya digital, media cetak, dan ucapan dalam ruang siber, termasuklah pengucapan simbolik seperti ‘pakaian, busana, atau cebisan pakaian seseorang’.²⁹

Kebebasan bersuara ‘melalui implikasi tafsiran’ juga termasuk dalam hak untuk menerima maklumat³⁰ (walaupun tidak semestinya hak untuk mengakses maklumat³¹) dan juga hak kebebasan media.³² Walau bagaimanapun, tidak seperti pendekatan di UK dan negara-negara lain yang mengamalkan undang-undang am (*common law*), ucapan politik tidak diberi kedudukan istimewa, tetapi ianya boleh diamalkan mengikut sempadan Perkara 10(1)(a) dan had-had perlembagaan yang lain.

NOTA KAKI

²⁷ Rujuk Faruqi, *Free Speech and the Constitution*, ms. xvi.

²⁸ Faruqi, ‘Reform needed to protect free speech’ dan Faruqi, *Free Speech and the Constitution*.

²⁹ Muhamad Juzaili Mohd Khamis & Ors v State Government of Negeri Sembilan & Ors [2015] 1 CLJ 954, ms. 972 (prgn. 70). Rujuk juga Faruqi, *Free Speech and the Constitution*.

³⁰ Diktum oleh HMP Gopal Sri Ram dalam *Sivarasa Rasiah v Badan Peguam Malaysia & Anor* [2010] 3 CLJ 507 FC, ms. 519 dijadikan sandaran sebagai autoriti bagi pendirian tersebut: ‘Perkara 10 mengandungi implikasi jelas dan secara tafsiran, kebebasan-kebebasan khusus yang lain. Contohnya, kebebasan bersuara dan berekspresi adalah jelas dijamin oleh Per 10(1)(a). Hak yang boleh diambil daripada perlindungan nyata itu adalah hak untuk menerima maklumat, yang turut dijamin secara saksama.’

³¹ Mahkamah Rayuan dalam *Minister of Energy, Water and Communication & Anor v Malaysian Trade Union Congress & Ors* [2013] 1 MLJ 61, ms. 62-32 menetapkan secara majoriti bahawa ‘Di Malaysia, masyarakat awam tidak mempunyai hak untuk mengakses dokumen-dokumen berkaitan pengoperasian jabatan-jabatan kerajaan dan dokumen-dokumen yang berada dalam milik Menteri, kerajaan atau agensi-agensi.’ Keputusan tersebut dibuat oleh Mahkamah Persekutuan dalam rayuan (*Malaysian Trade Union Congress & Ors v Menteri Tenaga, Air dan Komunikasi & Anor* [2014] 3 MLJ 145).

³² *Mkini Dotcom Sdn Bhd v Ketua Setiausaha Kementerian Dalam Negeri & Ors* [2013] 6 AMR 668, per Abang Iskandar J (seperti mana dalam waktu itu); *Public Prosecutor v Pung Chen Choon* [1994] 1 MLJ 566, pp. 572-573, per Edgar Joseph Jr SCJ.



FOTO: Di sebalik tabir, Interchange

Peranan Piawaian Hak Asasi Manusia Antarabangsa

Sistem Hak Asasi Manusia Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu

- 3.14 Walaupun Malaysia mengiktiraf kesejagatan banyak norma hak asasi manusia dan turut terlibat dalam platform-platform antarabangsa yang mempromosikan pematuhan hak asasi manusia, pendirian antarabangsanya ke atas hak asasi manusia tidak sepenuhnya diguna pakai ke atas undang-undang dan dasar-dasar domestik. Perjanjian hak asasi manusia antarabangsa perlu dengan jelas diratifikasi dan dimaktubkan menerusi proses perundangan sebelum diterima ke dalam undang-undang domestik.³³ Mahkamah Malaysia pula tidak begitu cenderung untuk mengguna pakai prinsip hak asasi manusia antarabangsa, dengan memetik Doktrin Pengasingan Kuasa dan kedaulatan parlimen.³⁴
- 3.15 Pada masa kini, Malaysia telah pun meratifikasi Konvensyen Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW), Konvensyen Mengenai Hak Kanak-kanak (CRC), dan Konvensyen Hak Orang Kurang Upaya (CRPD).³⁵ Malaysia belum menandatangan instrumen-instrumen teras hak asasi manusia yang lain, seperti Perjanjian Antarabangsa Mengenai Hak Sivil dan Politik (ICCPR) dan Perjanjian Antarabangsa Mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR). Walaubagaimana pun, setiap kerajaan Malaysia, menerusi penyertaan ke dalam sistem Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu, telah mengiktiraf tanggungjawabnya sebagai negara anggota berkenaan dengan norma asas dan hak-hak asasi manusia.
- 3.16 Sebagai anggota Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu (PBB), Malaysia secara berimplikasinya tertakluk kepada Perisyiharan Hak Asasi Manusia Sejagat (PHAMS/UDHR). Sewaktu kemasukan Malaysia ke dalam PBB pada 17 September 1957, secara jelasnya Malaysia telah menyatakan komitmen untuk mematuhi prinsip-prinsip dan matlamat-matlamat Piagam Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu (Piagam PBB).³⁶ Piagam PBB adalah dokumen perjanjian asas buat keanggotaan ke dalam PBB, dan menyatakan salah satu objektif utamanya adalah keazaman untuk 'mengukuhkan semula keyakinan kepada hak-hak asasi manusia, kepada maruah

NOTA KAKI

³³ Perlembagaan tidak memperuntukkan kaedah yang jelas untuk memasukkan undang-undang antarabangsa ke dalam undang-undang domestik. Sebaliknya, Parlimen dan Kerajaan Pusat diberi kuasa am legislatif dan eksekutif ke atas 'Hal ehwal luar negeri termasuk... [i] Perlaksanaan triti, perjanjian dan konvensyen dengan negara lain': Perlembagaan Persekutuan, Per. 74(1) dan Jadual ke-9, Senarai 1-Senarai Persekutuan, Bil 1(b).

³⁴ Keputusan awal dalam Merdeka University Berhad v Government of Malaysia [1981] 2 MLJ 356, p. 366, merujuk kepada PHAMS/UDHR sebagai instrumen yang tidak diikat oleh undang-undang yang hanya 'semata-mata sebuah kenyataan berkenaan prinsip yang tidak mempunyai sebagai sifat berkewajipan dan bukan sebahagian dari undang-undang kerajaan kita', telah diikuti dalam kes-kes terkemudian seperti keputusan Mahkamah Persekutuan dalam Mohamad Ezam bin Mohd Noor v Ketua Polis Negara & Other Appeals [2002] 4 MLJ 449, ms. 453.

³⁵ Malaysia mempersetujui CEDAW dan CRC pada 1995, manakala CRPD pada 2010, dengan kesemuanya tertakluk kepada beberapa pengecualian. Rujuk: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=105&Lang=EN, (diakses pada 13 November 2020)

³⁶ Perhimpunan Agung PBB, Sesi ke-12, mesy. plen. ke-678, U.N. Doc. A/RES/1134(XII) dan A/PV.678 (17 September 1957).

dan nilai manusia, kepada hak-hak kesamarataan lelaki dan perempuan serta negara-negara besar dan kecil.' Negara anggota berikrar untuk 'mengambil tindakan bersama dan sendiri'³⁷ bagi menggalakkan 'rasa hormat sejagat untuk, dan pematuhan, hak asasi manusia.'³⁸

- 3.17 PHAMS (UDHR), yang mana disepakati secara sebulat suara menerusi Perhimpunan Agung PBB pada 10 Disember 1948 sebagai sebuah 'ukuran bersama terhadap pencapaian oleh seluruh umat manusia dan kesemua negara,' mengiktiraf hak-hak sivil dan politikal, serta hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. PHAMS menetapkan secara bertulis, atau memberi pengertian kepada hak-hak asasi manusia yang dirujuk di dalam Piagam PBB, dan dianggap sebagai ukuran atau piawaian bersama dan minimum bagi hak asasi manusia yang berhak dinikmati semua orang,³⁹ tertakluk kepada ratifikasi oleh negara anggota dalam perjanjian multilateral tematik hak asasi manusia PBB seperti ICCPR dan ICESCR. PHAMS mengiktiraf kesejagatan hak kebebasan berekspresi di bawah Perkara 19, yang menggariskan bahawa setiap orang adalah 'berhak kepada kebebasan pendapat dan mengeluarkan fikiran (berekspresi)' yang mana termasuk 'kebebasan untuk memegang pendapat tanpa gangguan' dan menuntut, menerima, serta menyebarkan 'maklumat dan buah fikiran melalui sebarang media dan tanpa mengira sempadan'.⁴⁰ Di peringkat antarabangsa, Malaysia telah dalam beberapa kali turut menegaskan semula komitmennya terhadap 'fungsi-fungsi dan prinsip-prinsip'⁴¹ serta 'falsafah, konsep, dan norma'⁴² yang terdapat pada PHAMS. Malaysia dianggap telah secara rasminya mengiktiraf PHAMS menerusi penggubalan Akta Suruhanjaya Hak Asasi Manusia Malaysia 1999 (Akta SUHAKAM).⁴³ Akta SUHAKAM menuntut agar perhatian diberikan ke atas PHAMS selagi mana ianya tidak bercanggah dengan Perlembagaan Persekutuan.⁴⁴

ASEAN dan Komanwel

- 3.18 Kebebasan berekspresi adalah prinsip yang dilindungi dalam kalangan negara Komanwel. Piagam Komanwel pada 2013 yang dipersetujui oleh kesemua negara anggotanya (termasuk Malaysia) mengikat anggota-anggotanya kepada demokrasi, hak asasi manusia (termasuk kebebasan berekspresi), kedaulatan undang-undang dan urus tadbir baik.⁴⁵
- 3.19 Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN (DHAMA/AHRD), yang menegaskan kesemua hak-hak politik dan sivil dalam PHAMS yang turut dipersetujui oleh ketua-ketua negara dalam ASEAN (termasuk Malaysia) pada 18 November 2012, menyatakan dalam Perkara 23 bahawa: 'Setiap orang adalah berhak kepada kebebasan pendapat dan berekspresi, termasuk kebebasan untuk memegang pendapat tanpa gangguan dan menuntut, menerima, serta menyebarkan maklumat, sama ada secara lisan atau tulisan atau mana-mana medium pilihan orang tersebut'.⁴⁶

NOTA KAKI

³⁷ Piagam PBB, Per. 56, <https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-ix/index.html>, (accessed 13 November 2020).

³⁸ Ibid., Piagam PBB, Per. 55(c).

³⁹ Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu, 'Vienna Declaration and Programme of Action', World Conference on Human Rights, U.N. Doc. A/CONF.157/23 (25 Jun 1993), Mukaddimah, prgn. 8.

⁴⁰ Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu, Perisytiharan Hak Asasi Manusia Sejagat, U.N. Doc. A/Res/217(iii), 1948, Per. 19.

⁴¹ Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu, 'Vienna Declaration and Programme of Action', Mukaddimah, prgn. 3.

⁴² Perhimpunan Agung, Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu, Nota verbal bertarikh 5 Januari 2017 oleh Wakil Tetap Malaysia ke Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu kepada Presiden Mesyuarat Agung, U.N. Doc. A/72/77 (17 April 2017), prgn. 23 <https://undocs.org/en/A/72/77>, (diakses pada 13 November 2020).

⁴³ D. Jayasooria, 'Our constitution and human rights', The New Straits Times, 13 Januari 2019, <https://www.nst.com.my/opinion/columnists/2019/01/450208/our-constitution-and-human-rights>, (diakses pada 13 November 2020).

⁴⁴ Akta Suruhanjaya Hak Asasi Manusia Malaysia 1999 (Akta 597), s. 4(4).

⁴⁵ Piagam Komanwel, 2013, <https://thecommonwealth.org/sites/default/files/page/documents/CharteroftheCommonwealth.pdf>, (diakses pada 13 November 2020).

⁴⁶ Persatuan Negara-negara Asia Tenggara, Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN, 2012.

Mengimbangi Kebebasan Berekspresi dengan Kepentingan Kerajaan

Prinsip-prinsip antarabangsa

- 3.20 Di dalam perundangan antarabangsa, kebebasan pendapat dan ekspresi mengandungi kedua-dua dimensi perseorangan dan sosial.⁴⁷ Setiap bentuk komunikasi adalah dilindungi, termasuklah wacana politik dan keagamaan, kritikan ke atas hal ehwal masyarakat, perbincangan tentang hak asasi manusia, kewartawanan, kebudayaan, dan ekspresi artistik.⁴⁸ Hasilnya, kewajipan untuk menghormati kebebasan pendapat dan ekspresi adalah terikat ke atas semua cabang kerajaan (eksekutif, legislatif, dan kehakiman) termasuklah badan-badan awam dan atau kerajaan.⁴⁹
- 3.21 Bagaimanapun, kebebasan berekspresi bukanlah kebebasan mutlak, dan ia adalah sebuah prinsip yang diterima pakai di mana kawalan atau sekatan yang sah boleh dilaksanakan untuk melindungi kepentingan-kepentingan negara selagi mana kawalan tersebut 'tidak mengancam hak itu sendiri'.⁵⁰ Dalam perundangan antarabangsa, mana-mana sekatan ke atas kebebasan berekspresi haruslah memenuhi sebuah ujian tiga bahagian sebelum dianggap sebagai sah:⁵¹
- (a) **Kawalan atau sekatan tersebut haruslah menerusi undang-undang.** Amalan tradisional, keagamaan, atau adat tidak boleh dijadikan alasan buat sekatan ke atas kebebasan berekspresi. Sebarang undang-undang untuk menyekat kebebasan berekspresi mestilah dirumus dengan penelitian yang mencukupi dan haruslah tidak sehingga memberi kuasa yang terlalu luas buat pihak yang dipertanggungjawabkan menyekat kebebasan berekspresi tersebut.⁵²
 - (b) **Sekatan yang dikenakan hanya boleh dilaksanakan atas dasar menghormati hak dan reputasi pihak lain, melindungi keselamatan negara, atau melindungi ketenteraman awam, kesihatan, atau moral.** Sekatan-sekatan ke atas kebebasan berekspresi untuk melindungi hak-hak pihak lain tidak boleh menyekat perdebatan politik.⁵³ Bagi tujuan melindungi moral masyarakat awam, perhatian perlu diberi ke atas kesejagatannya hak asasi manusia dan prinsip tiada diskriminasi. Sekatan ke atas kebebasan berekspresi tidak boleh disandarkan ke atas prinsip yang berdasarkan sebuah tradisi tunggal, memandangkan 'konsep moral lahir dari pelbagai tradisi sosial, falsafah, dan keagamaan'.⁵⁴

NOTA KAKI

⁴⁷ Jawatankuasa Hak Asasi Manusia PBB (UNHRC), General Comment No. 34: Article 19: Freedom of opinion and expression, U.N. Doc. CCPR/C/GC/34 (21 Julai 2011), prgn. 2, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, (diakses pada 13 November 2020).

⁴⁸ Ibid., prgn. 11.

⁴⁹ Ibid., prgn.7.

⁵⁰ Ibid., prgn. 21.

⁵¹ Ibid., prgn. 22.

⁵² Ibid., prgn.25 & 26.

⁵³ Ibid., prgn. 28.

⁵⁴ Ibid., prgn. 32.

(c) **Sekatan tersebut juga perlulah mematuhi ujian ketat keperluan dan keseimbangan.** Sebarang sekatan ke atas kebebasan berekspresi mestilah bagi tujuan yang sah, dan tidak boleh terlalu luas. Prinsip keseimbangan menuntut agar setiap sekatan itu:⁵⁵

- Perlulah sewajar dengan tujuan untuk mencapai fungsi melindunginya;
- Adalah cara yang paling kurang mengakibatkan gangguan dalam mencapai fungsi melindunginya;
- Perlulah seimbang dengan kepentingan yang ingin dilindunginya;
- Perlulah dihormati bukan sahaja dari segi undang-undang, tetapi juga pelaksanaannya oleh pihak berkuasa dan sistem kehakiman;
- Perlu menimbangkan bentuk ekspresi dan cara ianya disampaikan.

3.22 Prinsip-prinsip dalam menilai sekatan ke atas kebebasan berekspresi ini digunakan oleh mahkamah-mahkamah antarabangsa dalam memantau perjanjian hak asasi manusia antarabangsa, dan diterima pakai dalam banyak mahkamah-mahkamah negara untuk menafsir dan menegakkan hak asasi manusia. Walau bagaimanapun, prinsip-prinsip ini tidak diguna pakai secara sepenuhnya oleh mahkamah-mahkamah di Malaysia.

Prinsip-prinsip perundangan yang membentuk kebebasan berperlembagaan di Malaysia

3.23 Unjuran progresif dalam aktivisme kehakiman sepanjang dekad yang lalu dan yang lainnya – yang turut bergerak hampir selari dengan tempoh peningkatan tekanan buat demokrasi dalam lapangan politik – telah melahirkan perlindungan kehakiman yang lebih kuat ke atas hak-hak asasi manusia. Bagaimanapun, perlindungan ke atas hak asasi manusia di Malaysia hari ini masih lagi tidak mencapai tahap piawaian antarabangsa. Mahkamah-mahkamah di Malaysia telah pun menunjukkan kesanggupan untuk memastikan wujud penelitian ke atas kuasa eksekutif yang melanggar kebebasan bersuara dan berekspresi, tetapi cabaran kehakiman untuk membatalkan undang-undang dan bahagian undang-undang yang melanggar hak asasi manusia jarang sekali berjaya. Sehingga penghujung 2018, hanya lima cabaran kehakiman sedemikian yang berjaya membatalkan bahagian undang-undang berkaitan, dan hanya satu daripada lima cabaran tersebut yang berjaya di peringkat rayuan.⁵⁶

3.24 Prinsip-prinsip perundangan utama yang diguna pakai di Malaysia dalam meneliti pelanggaran ke atas hak asasi manusia diterangkan dalam Jadual 3A di bawah. Prinsip-prinsip ini diambil dari kes perundangan sedia ada, dan digunakan dalam analisis ke atas kerangka penapisan filem dalam Bab 6.

NOTAKAKI

⁵⁵ Ibid., prgn. 33 & 34.

⁵⁶ Faruqi, 'Reform needed to protect free speech'.

Jadual 3A: Prinsip-prinsip utama dalam meneliti pelanggaran hak asasi manusia di Malaysia

Prinsip	Huraian
<p>I Keperlembagaan sebuah undang-undang atau tindakan kerajaan boleh dicabar jika ianya:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) mencabul kebebasan asasi seperti yang dijamin oleh Perlembagaan; atau (b) melanggar kebebasan asasi melangkaui sekatan yang dibenarkan di bawah Perlumbaan. <p>Pelaksanaan undang-undang atau kuasa oleh pihak berkuasa yang menyekat atau mengharamkan hak asasi juga boleh dicabar menerusi prosiding semakan kehakiman.</p>	<p>Cabaran ke atas undang-undang atau tindakan kerajaan yang memberi impak kepada hak kebebasan asasi boleh ditimbulkan menerusi prosiding semakan kehakiman, walaupun persoalan perlembagaan turut boleh dibawa secara langsung di hadapan Mahkamah Tinggi atau Mahkamah Persekutuan.⁵⁷</p> <p>Prosiding semakan kehakiman boleh dibawa terhadap kerajaan atau badan awam jika terdapat dasar untuk menunjukkan yang tindakan atau keputusan yang dipertikaikan tersebut adalah 'tidak absah', 'tidak wajar' atau dicemari dengan 'kesalahan prosedural'.⁵⁸ Mahkamah akan menggunakan penelitian objektif ke atas 'sama ada seorang menteri yang wajar dalam kedudukan yang sama akan bertindak serupa'.⁵⁹ Tiga dasar tradisional bagi semakan kehakiman boleh secara meluas dikategorikan seperti berikut, dan berkemungkinan untuk bertindih:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ketidak absahan berlaku apabila pembuat keputusan telah gagal untuk bertindak mengikut undang-undang yang menetapkan kuasa mereka atau telah bertindak di luar bidang kuasa mereka, atau perkara yang dipertimbangkan adalah tidak relevan dengan keputusan yang dibuat; • Ketidakwajaran berlaku apabila pembuat keputusan telah melaksanakan kuasa secara tidak wajar sehingga pelaksanaan kuasa tersebut terdedah kepada semakan; dan • Kesalahan prosedural berlaku apabila pembuat keputusan telah gagal untuk mematuhi peraturan asas keadilan semula jadi atau keadilan prosedural, termasuklah memberi peluang kepada pihak yang terkesan untuk didengari sebelum keputusan dibuat dan memberi kesan kepada hak mereka, atau mengumukan sebab-sebab bagi keputusan yang dibuat. <p>Semakan kehakiman juga lazim digunakan bagi mencabar keseimbangan dalam tindakan oleh pembuat-pembuat keputusan, sama ada bersekali atau berasingan dari dasar-dasar yang disenaraikan di atas.⁶⁰</p>

NOTA KAKI

- ⁵⁷ Perlembagaan Persekutuan, Per. 128(2) dibaca bersama Akta Mahkamah Kehakiman 1964, s. 84. Kuasa kehakiman dan bidang kuasa Mahkamah Tinggi dan Mahkamah Persekutuan untuk menentukan persoalan keperlembagaan dirumus dalam keputusan majoriti Mahkamah Persekutuan dalam kes Datuk Seri Anwar Ibrahim v Kerajaan Malaysia & Anor [2020] 3 CLJ 593, ms. 613-618.
- ⁵⁸ Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service [1985] AC 374.
- ⁵⁹ Sepakat Efektif Sdn Bhd v Menteri Dalam Negeri & Anor and Another Appeal [2015] 2 CLJ 328 CA, p. 339 (para. 10).
- ⁶⁰ Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service.

Prinsip	Huraian
II Sesebuah undang-undang atau peraturan adalah tidak berperlembagaan jika sekatan yang dikenakkannya ke atas sesebuah hak kebebasan asasi tidak tergolong dalam salah satu kategori sekatan berkebenaran yang boleh dikenakan ke atas hak kebebasan asasi di bawah Perlembagaan.	<p>Setiap undang-undang yang bertujuan untuk menyekat kebebasan bersuara dan berekspresi perlulah 'boleh dikesan dan diambil dari Perlembagaan'.⁶¹ Setiap undang-undang Parlimen yang menyekat kebebasan bersuara dan berekspresi perlulah termasuk dalam kategori terhad sekatan yang dibenarkan di bawah Perlembagaan⁶², dan jika tidak, ianya adalah tidak sah.⁶³</p> <p>Hak asasi hanya boleh disekat sekiranya Parlimen menggunakan perkataan yang jelas dan nyata di dalam undang-undang untuk membenarkan pemansuhan seumpamanya. Parlimen diaggap sebagai tidak mempunyai niat untuk mengehadkan hak asasi, melainkan dinyatakan secara jelas.⁶⁵</p> <p>Perkataan 'sekatan' dalam Perkara 10 tidak boleh disamakan dengan 'pengharaman', maka sekatan di bawah Perkara 10(2) tidak boleh membawa kepada pengharaman menyeluruh ke atas amalan hak-hak asasi berkaitan. Selain itu, kuasa Parlimen untuk mengenakan sekatan ke atas amalan hak asasi tidak sama dengan kuasa untuk menjenayahkan sebarang pelanggaran sekatan tersebut, terutama sekali jika hukuman jenayah dilaksanakan semata-mata kerana pelanggaran terhadap tuntutan pentadbiran atau prosedural, dan bukan disebabkan hak asasi tersebut diamalkan dengan cara yang bertentangan dengan sekatan di bawah Perkara 10.⁶⁶</p> <p>Prinsip yang sama terguna pakai sekiranya sekatan yang mencabuli hak asasi tiada dalam undang-undang utama, tetapi wujud di dalam perundangan kecil atau peraturan yang dibuat oleh eksekutif di bawah kuasa yang diperuntukkan undang-undang utamanya. Kuasa perundangan yang diberi kepada Eksekutif untuk membuat perundangan atau peraturan mestilah ditafsirkan dengan ketat.⁶⁷ Perundangan kecil⁶⁸ haruslah <i>intra vires</i>⁶⁹ dengan undang-undang utama dan Perlembagaan. Oleh itu, apabila sebuah undang-undang memberi kuasa kepada pihak berkuasa untuk membuat undang-undang dan peraturan, kuasa tersebut tidak membenarkan tindakan undang-undang oleh pihak berkuasa tersebut menjejaskan hak seorang warga, melainkan secara jelas menurut undang-undang utama yang memberi kuasa tersebut bahawa ianya adalah kehendak Parlimen dan mengikut peruntukan Perlembagaan.⁷⁰</p> <p>Berkenaan dengan ini, perundangan kecil tidak boleh lebih luas daripada undang-undang utamanya; di mana jika tidak konsisten dengan undang-undang utama, perundangan kecil tersebut dianggap sebagai <i>ultra vires</i>,⁷¹ tidak sah dan terbatal.⁷²</p>
NOTA KAKI	
⁶¹ Faruqi, <i>Free Speech and the Constitution</i> , ms. xvi.	
⁶² Rujuk bahagian dalam laporan ini dalam <i>The Constitutional Guarantee of the Freedom of Expression in Malaysia</i> .	
⁶³ Madhavan Nair v PP [1975] 2 MLJ 264, ms. 265, per Chang Min Tat J.	
⁶⁴ Utusan Melayu (Malaysia) Bhd v Dato' Sri Diraja Hj Adnan Hj Yaakob [2016] 5 CLJ 857, CA, ms. 872-874.	
⁶⁵ Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai & Anor v Muiziadi bin Mukhtar [2020] 1 MLJ 141 FC, ms. 160-167. Sykt Perniagaan United Aces Sdn Bhd & Ors v Majlis Perbandaran Petaling Jaya [1997] 1 MLJ 394, ms. 402.	
⁶⁶ Dalam Mahkamah Rayuan, kes Nik Nazmi Bin Nik Ahmad v Pendakwa Raya [2014] 4 MLJ 157, s. 9(5) Akta Perhimpunan Aman 2012 (APA), sebuah peruntukan undang-undang yang menjenayahkan perbuatan tidak memaklumkan pihak polis dalam tempoh sepuluh hari sebelum sebuah perhimpunan awam diadakan, didapati sebagai tidak berperlembagaan dan terbatal, kerana: (a) undang-undang tersebut bukan sekadar sekatan ke atas hak untuk berhimpun, sebaliknya adalah pengharaman sepenuhnya ke atas hak untuk menganjurkan/menyertai sebuah perhimpunan yang spontan; dan (b) hukuman jenayah dikenakan atas isu pentadbiran berkaitan penyerahan makluman awal, bukan berkaitan kegagalan untuk berhimpun secara aman. Bagaimanapun, panel Mahkamah Rayuan dalam kes susulan tidak mengikut ketetapan dalam kes Nik Nazmi dan mempertahankan keperlembagaan s. 9(5): PP v Yuneswaran a/l Ramaraj [2015] 6 MLJ 47.	
⁶⁷ Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai, ms. 167; Palm Oil Research and Development Board Malaysia & Anor v Premium Vegetable Oils Sdn Bhd & another appeal [2005] 3 MLJ 97 FC, p. 125. Di Malaysia, pendekatan dengan tujuan diamalkan dalam tafsiran undang-undang, cth. mahkamah akan menggunakan konstruksi yang mempromosikan fungsi atau tujuan yang mendasari sebuah Akta, biarpun sama ada fungsi atau tujuannya itu diperjelaskan dalam Akta mahupun tidak. Rujuk: Akta Tafsiran 1948 dan 1967 (Akta 388), s. 17A dan Palm Oil Research and Development Board Malaysia, ms. 108-109.	
⁶⁸ 'Perundangan kecil' bermakna mana-mana perisytiharan, perintah, peraturan, arahan, pemberitahuan, by-law, ataupun mana-mana instrument yang dibuat di bawah mana-mana Akta, Enakmen, Ordinan, atau badan berkuasa yang sah dan mempunyai kesan perundangan: Akta Tafsiran, s. 3.	

Prinsip	Huraian
III Sebuah peruntukan undang-undang atau penguatkuasaan undang-undang yang melanggar sebuah hak asasi tetapi dianggap sebagai sekatan yang dibenarkan ke atas kebebasan asasi di bawah Perlembagaan masih boleh dianggap sebagai tidak berperlembagaan sekiranya peruntukan undang-undang atau penguatkuasaan undang-undang yang dipertikaikan itu tidak seimbang atau mengakibatkan amalan hak asasi tersebut menjadi tidak efektif atau tidak nyata.	<p>Parlimen boleh membuat pindaan ke atas undang-undang yang menyekat amalan kebebasan asasi, atau yang memberi kuasa kepada pihak berkuasa untuk mengambil tindakan administratif atau membuat perundangan kecil yang menyekat amalan kebebasan asasi tersebut. Bagaimanapun, undang-undang atau penguatkuasaan undang-undang sedemikian masih boleh dicabar sekiranya kesan yang tidak boleh dielakkan mengakibatkan amalan hak asasi tersebut menjadi tidak efektif atau tidak nyata.⁷³ Dalam hal ini, hak yang dijamin oleh perlembagaan mestilah ditafsirkan secara lebih luas menggunakan pendekatan yang prismatik, dengan tujuan ‘untuk mendedahkan spektrum hak-hak berperlembagaan yang terselindung di sebalik setiap perkara’⁷⁴</p> <p>Prinsip keseimbangan turut terguna pakai ke atas undang-undang yang memberi kuasa yang luas atau mutlak kepada Eksekutif, cth. apabila sebuah undang-undang memberi kuasa yang luas kepada pihak berkuasa tanpa menerangkan sebarang had untuk menyelia dan mengawal pelaksanaan kuasa tersebut. Keperlembagaan sebuah undang-undang yang memberi kuasa tanpa had kepada Eksekutif bagi tujuan menyekat kebebasan bersuara boleh dipersoalkan di mahkamah di bawah Perkara 8(1) sebagai tambahan kepada Perkara 10(1)(a).⁷⁵</p> <p>Keseimbangan menuntut agar sebarang tindakan oleh legislatif dan eksekutif mestilah secara objektifnya adil dan seimbang dengan tujuan dan sebab yang ingin dicapai oleh Akta tersebut.⁷⁶ Keseimbangan menuntut pertimbangan ke atas kepentingan-kepentingan berbeza termasuklah sifat hak asasi berkaitan, tujuan hak tersebut dihadkan, had dan keberkesanan sekatan berkenaan, dan sama ada matlamat akhirnya boleh dicapai menerusi cara yang paling kurang menjelaskan hak yang terlibat.⁷⁷ Tindakan kerajaan yang didakwa sebagai melanggar sesuatu hak asasi mestilah adil secara prosedural dan substantif.⁷⁸ Mahkamah boleh membatalkan tindakan kerajaan jika ia didapati sebagai tidak seimbang dengan tujuan yang ingin dicapai.⁷⁹</p>

NOTA KAKI

- ⁶⁹ ‘Intra vires’ adalah istilah perundangan yang bermaksud sebuah tindakan yang berada di bawah kuasa yang diperuntukkan oleh undang-undang.
- ⁷⁰ Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai, ms. 160-167; Palm Oil Research and Development Board Malaysia, ms. 121-125.
- ⁷¹ ‘Ultra vires’ adalah istilah perundangan yang bermaksud sebuah tindakan yang melangkaui kuasa yang diperuntukkan oleh undang-undang.
- ⁷² Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai, ms. 160-167; Akta Tafsiran, s. 23.
- ⁷³ Sepakat Efektif Sdn Bhd, ms. 338 (prgn. 10). Keputusan tersebut dimuktamadkan menerusi rayuan di hadapan Mahkamah Persekutuan pada 11 November 2015. Rujuk: <https://www.thestar.com.my/news/nation/2015/11/11/court-zunar-upheld>, (diakses pada 13 November 2020).
- ⁷⁴ Alma Nudo Atenza v PP & Rayuan Lain [2019] 5 CLJ 780 FC, p. 820 (para. 96); Sepakat Efektif Sdn Bhd, ms. 339 (prgn. 10).
- ⁷⁵ J.B. Jeyaretnam v PP [1990] 1 MLJ 129.
- ⁷⁶ Dr Mohd Nasir bin Hashim v Menteri Dalam Negeri Malaysia [2007] 1 CLJ 19 CA, ms. 28-29 (prgn. 8); Alma Nudo Atenza, ms. 825 (prgn. 118).
- ⁷⁷ Alma Nudo Atenza, ms. 825 (prgn. 120).
- ⁷⁸ Sivarasa Rasiah, ms. 522 (prgn. 19).
- ⁷⁹ Dr Mohd Nasir bin Hashim, ms. 28-29 (prgn. 8).



PENAPISAN FILEM DI MALAYSIA

4 Penapisan Filem di Malaysia

- 4.1 Filem tidak hanya bertujuan untuk menghibur; ianya merakam keadaan masyarakat, menjadi cerminan kepada kepercayaan dominan budaya semasa masyarakat, selain turut mempunyai keupayaan untuk membentuk budaya. Dalam kalangan masyarakat berbudaya majmuk, ekspresi menerusi filem mempunyai potensi untuk membimbing dialog silang budaya memandangkan ianya 'memperkenalkan kita kepada kehidupan "yang lain" menerusi cara yang menghiburkan dan menarik, mencipta jambatan budaya yang memupuk rasa perpaduan di sebalik perbezaan kita.'⁸⁰ Selain menjadi alat yang berkuasa untuk budaya, pendidikan, hiburan, dan propaganda, industri filem turut mempunyai nilai ekonomi.⁸¹
- 4.2 Di Malaysia, potensi buat filem sebagai ruang pembentukan identiti menjadi kuasa pendorong kepada kebanyakan kawalan meluas ke atas kandungan filem oleh kerajaan, dan turut dilihat sebagai sebuah isu legasi. Walau demikian, keberkesanan dasar sedemikian menjadi persoalan hari ini apabila tumpuan jaringan komunikasi membuatkan khalayak penonton beralih arah dari platform tradisional kepada internet, yang telah berubah menjadi 'ruang kolektif di mana penonton dalam talian boleh berkongsi kandungan dan pengalaman'.⁸²
- 4.3 Bab ini dimulakan dengan gambaran keseluruhan ke atas asal usul penapisan filem di Malaysia sebagai konteks sejarah buat analisis susulan tentang dasar kandungan filem sekarang dan peraturan-peraturan di bawah APF.

Asal Usul Penapisan Filem

- 4.4 Penapisan filem di Malaysia bersusur-galur dari pemerintahan penjajah British.⁸³ 'Gambar bergerak' pertama kali tiba ke Malaya pada permulaan abad ke-20. Menjelang 1910-an, panggung wayang sudah bertapak di bandar-bandar besar, manakala tayangan bergerak masuk ke kawasan-kawasan yang lebih kecil. Filem-filem tempatan pertama di Malaysia pula dihasilkan pada 1938.⁸⁴ Menjelang tahun-tahun awal abad ke-20, penjajah British mula menyedari kuasa filem 'dalam menghibur dan menyinggung, mendidik dan melawan', lalu mengambil langkah untuk mengenakan kawalan penapisan ke atas medium tersebut.⁸⁵

NOTA KAKI

⁸⁰ M.P. John, *Film as Cultural Artifact: Religious Criticism of World Cinema*, Minneapolis, Fortress Press, 2017, ms. 6, dipetik dalam C. Wang, *Cinema Attendance and Cinema-Going Audience in Malaysia*, Media Watch, Jil. 10, No. 3, 2019, ms. 539-549, ms. 540, <https://mediawatchjournal.in/cinema-attendance-and-cinema-going-audience-in-malaysia>, (diakses pada 13 November 2020).

⁸¹ U.K. House of Commons Culture, Media and Sport Committee, *The British Film Industry*, HC 667-1 (18 September 2003), <https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmselect/667/667.pdf>, (diakses pada 13 November 2020). Jawatankuasa Dewan Rakyat merumuskan bahawa setiap £1 yang dibelanjakan ke atas filem memberi keuntungan sebanyak £1.50 kepada ekonomi dari segi penggunaan perkhidmatan dan pembelian barang oleh industri.

⁸² C. Wang, *Cinema Attendance and Cinema-Going Audience in Malaysia*, ms. 544, <https://mediawatchjournal.in/cinema-attendance-and-cinema-going-audience-in-malaysia>, (diakses pada 13 November 2020).

⁸³ W.A. Wan Amizah et al., 'Film Censorship in Malaysia: Sanctions of Religious Cultural and Moral Values', *Jurnal Komunikasi, Malaysian Journal of Communication* Vol 25, 2009, pp. 42-49; W.A. Wan Amizah et al., 'Putting Policemen as Censors in Cinemas: The History of Film Censors in Malaysia', *Asian Social Science*, Vol 9, No. 6, 2013, pp. 43-49.

⁸⁴ Wan Amizah et al., 'Film Censorship in Malaysia', pp. 42-43.

⁸⁵ D. Newman, 'British Colonial Censorship Regimes: Hong Kong, Straits Settlements, and Shanghai International Settlement, 1916-1941', in Bilterezst, Daniel & Vande Winkel, Roel (eds.), *Silencing Cinema: Film Censorship around the World*, New York, Palgrave Macmillan, 2013, ms. 167.

- 4.5 Penapisan yang terkawal sudah pun wujud dalam dunia persembahan teater di Malaya; dengan peraturan terawal yang diketahui mengawal kandungan seni dan budaya persembahan ‘bangsawan’ iaitu Ordinan Teater 1895 yang digubal buat Negeri-negeri Selat. Walaupun seolah-olah didraf sebagai peraturan yang menerangkan langkah-langkah keselamatan bangunan, ianya juga membenarkan pihak berkuasa untuk mengenakan had ke atas kandungan persembahan dan moraliti pelakon yang terlibat.⁸⁶ Peraturan-peraturan tersebut merupakan sebuah cara untuk mengawal kandungan persembahan agar menguntungkan kepentingan penajah, sebuah tujuan yang menjadi amat penting pada 1920-an selepas muncul laporan-laporan yang mengatakan filem-filem yang ditayangkan di Timur menyebarkan komunisme dan memburukkan imej Barat.⁸⁷
- 4.6 Polis tempatan mempunyai kuasa untuk menapis filem sejak seawal 1908, dan boleh memeriksa dan menghentikan sebuah tayangan atau persembahan pentas di bawah kuasa Pesuruhjaya Polis.⁸⁸ Pada tahun 1912, elemen pertama kerangka penapisan awal mula diperkenalkan. Pindaan ke atas Ordinan Teater 1908 menetapkan bahawa pengedar-pengedar filem perlu menghantar huraian babak-babak dari filem mereka kepada pihak polis sebelum ditayangkan; dan pihak polis mempunyai kuasa untuk menentukan babak yang sesuai mahupun tidak sesuai dan boleh merampas filem yang tidak diluluskan.⁸⁹
- 4.7 Pada 1917, peraturan penapisan filem secara rasminya diserap ke dalam pihak polis, melalui penubuhan Penapis Rasmi Sinematografi dan Jawatankuasa Rayuan Filem Sinematografi.⁹⁰ Jawatankuasa Rayuan Filem Sinematografi melibatkan tujuh orang anggota, empat daripadanya dilantik oleh Gabenor dan tiga daripada Jaksa Pendamai, dengan Ketua Polis Negara sebagai Pengerusi.⁹¹ Penapis Rasmi diberi kuasa untuk menyemak kesemua filem sebelum ditayangkan dan mengeluarkan larangan buat filem yang dianggap tidak sesuai, dan kelulusan mereka diperlukan sebelum sebuah filem boleh diiklankan atau ditayangkan kepada khalayak. Kandungan yang boleh dibantah termasuklah gambaran perbuatan bunuh, rompak, modus operandi penjenayah, serangan ganas ke atas wanita, kandungan yang menimbulkan keresahan antara kaum, melagalkan darjah berbeza, atau menimbulkan penghinaan ke atas agama.⁹² Ordinan tersebut memperuntukkan hukuman jenayah (denda) ke atas pelanggaran peraturan.
- 4.8 Garis panduan penapisan ini disesuaikan dengan keperluan tempatan dari garis panduan yang dikeluarkan oleh Lembaga Penapis Filem British (BBFC). Penapisan filem dianggap sebagai alat untuk kerajaan penajah mengenakan kawalan ke atas maklumat, idea dan aturan masyarakat sedia ada, serta sebuah pernyataan kekuasaan British ke atas jajahan Empayar Inggeris.⁹³ Oleh sebab itu, di Negeri-negeri Selat, garis panduan garis panduan yang dikeluarkan turut melibatkan pengharaman babak-babak yang ‘menggambarkan bangsa Eropah dikuasai oleh penduduk asal atau dihukum dalam apa-apa bentuk’, atau babak-babak ‘yang berkemungkinan menjatuhkan martabat’, atau babak-babak ‘yang berkemungkinan mencetuskan perasaan perkauman atau permusuhan agama’.⁹⁴

NOTA KAKI

⁸⁶ Wan Amizah et al., ‘Putting Policemen as Censors in Cinemas’.

⁸⁷ Wan Amizah et al., ‘Film Censorship in Malaysia’, ms. 43-44.

⁸⁸ Wan Amizah et al., ‘Film Censorship in Malaysia’, p. 43; Wan Amizah et al., ‘Putting Policemen as Censors in Cinemas’, ms. 44.

⁸⁹ Theatre Ordinance 1908 (Amendment) 1912 (Straits Settlements), dipetik di dalam Wan Amizah et al., ‘Putting Policemen as Censors in Cinemas’, ms. 44.

⁹⁰ Ordinan Teater 1908 (Pindaan) 1917. Rujuk: Newman, ‘British Colonial Censorship Regimes’, ms. 176. Bidang kuasa kehakiman Ordinan tersebut meliputi Negeri-negeri Selat (Singapura, Melaka dan Pulau Pinang), Negeri-negeri Melayu Bersekutu (Selangor, Perak, Pahang dan Negeri Sembilan) serta Johor. Ordinan tersebut turut dilaksanakan di Kelantan, Terengganu, Kedah, Perlis, Sabah dan Sarawak pada 1927. Rujuk: Wan Amizah et al., ‘Putting Policemen as Censors in Cinemas’, ms. 44.

⁹¹ Newman, ‘British Colonial Censorship Regimes’, ms. 186-187.

⁹² R. Braddell, *The lights of Singapore, Kuala Lumpur*, Oxford University Press, 1982, seperti dipetik dalam Wan Amizah et al., ‘Putting Policemen as Censors in Cinemas’, ms. 46.

⁹³ Newman, ‘British Colonial Censorship Regimes’, ms. 175.

⁹⁴ Newman, ‘British Colonial Censorship Regimes’, ms. 171-175.

- 4.9 Susulan Perang Dunia Kedua dan kembalinya British ke Malaya,⁹⁵ penapisan filem diperketatkan lagi bagi menangkis saki-baki propaganda Jepun dan pengaruh komunisme yang semakin berkembang, yang menular ketika penentangan terhadap pendudukan Jepun.⁹⁶ Garis Panduan Penapisan Filem bagi Singapura dan Persekutuan Tanah Melayu 1947 meneruskan lagi dasar penapisan awal, dan menuntut agar Penapis Filem menggunakan kaca mata penonton ‘yang kurang bercita rasa tinggi’ dalam menilai sesbuah filem bagi kesalahan/penghinaan ke atas kaum atau agama, atau pun penggalakan keganasan, kepercayaan karut, mahupun seksualiti.⁹⁷ Garis Panduan 1947 tersebut dirangka untuk meneliti empat perkara penting yang diberi perhatian, dan parameter bagi dasar ini terus-menerus menjadi tonggak buat kerangka penapisan filem di Malaysia hari ini: isu-isu berkaitan keselamatan dan ketenteraman awam; agama; norma sosiobudaya; selain ketertiban dan ketatasusilaan.⁹⁸
- 4.10 Apabila Malaya melalui peralihan ke arah kemerdekaan, pentadbiran British mengambil langkah untuk menubuhkan Lembaga Penapis Filem⁹⁹ di bawah Ordinan Filem Sinematografi 1952, dan menyerahkan tugas penapisan filem kepada pegawai-pegawai tempatan. Lembaga tersebut – yang merupakan pendahulu kepada LPF – secara rasminya ditubuhkan pada Januari 1954 dan mempunyai kuasa perundungan untuk melaksanakan peraturan penapisan filem yang meliputi Malaya, Singapura, Sabah dan Sarawak.¹⁰⁰ Susulan dari pemisahan Singapura dari Persekutuan Malaysia pada 1965, Lembaga Penapis Filem telah dibubarkan dan LPF Malaysia ditubuhkan pada Mac 1966 menerusi pindaan ke atas Akta 1952.
- 4.11 Sejarah penapisan filem di Malaysia mendedahkan bagaimana sejak awal lagi, filem dianggap sebagai pembawa pengaruh yang penting dalam norma sosiobudaya serta identiti politik dan budaya, dan dengan itu, penting buat kerajaan untuk memperguna dan mengawalnya dengan ketat. Pelaksanaan dasar penapisan filem bukanlah sebuah konstruk sosiopolitik yang berubah secara organik dari perkembangan seni dan teater tempatan di Malaya, sebaliknya adalah sebuah konstruk luar yang pada asalnya dilaksanakan sebagai bentuk kawalan penjajahan. Seperti yang dinyatakan oleh Newman, pada era penjajahan sebelum perang, terdapat ‘kekhuitiran yang agak besar tentang soal menjaga martabat dan maruah bangsa Eropah’ sebagai kelompok dominan, dan wujud ketakutan berdasarkan teori ‘jarum suntikan’ di mana komunikasi linear yang melibatkan paparan atas layar di hadapan penonton tempatan yang mudah terpengaruh boleh mengakibatkan kecenderungan untuk meniru dan mencabar pihak berkuasa atau dominasi kuasa penjajah mahupun bangsa Eropah secara amnya.¹⁰¹
- 4.12 Walaupun selepas kemerdekaan, setelah melepaskan diri dari cengkaman penjajah, kepentingan imperialis untuk mengekalkan kawalan ke atas naratif-naratif dominan masih dikekalkan dan diserap semua ke dalam dasar-dasar Malaya yang merdeka. Sama ada tujuannya bertitik tolak dari pembinaan negara dan pemupukan idea-idea Malaya atau kemalaysiaan dalam kalangan penduduknya, atau pun bertujuan untuk mengekalkan dominasi paternal elit politik, ia terus menjadi tonggak kepada dasar-dasar negara hari ini.

NOTA KAKI

- ⁹⁵ Wan Amizah et al., ‘Putting Policemen as Censors in Cinemas’ menjelaki sejarah penapisan filem di Malaya ketika Pendudukan Jepun dalam Perang Dunia Kedua (1942 – 1945).
- ⁹⁶ Wan Amizah et al., ‘Putting Policemen as Censors in Cinemas’, ms. 47.
- ⁹⁷ D.J. Enright, ‘Malaysian complexities’, *Censorship*, Jil. 1, No. 4, 1965, seperti dipetik dalam Wan Amizah et al., ‘Putting Policemen as Censors in Cinemas’, ms. 47.
- ⁹⁸ Wan Amizah et al., ‘Putting Policemen as Censors in Cinemas’, ms. 47.
- ⁹⁹ Lembaga Penapis Filem ditubuhkan di bawah Ordinan Filem Sinematografi No. 76 pada 1952 (Persekutuan Tanah Melayu) dan Ordinan Filem Sinematografi No. 25 pada 1953 (Singapura). Rujuk Wan Amizah et al., ‘Film Censorship in Malaysia’, ms. 44.
- ¹⁰⁰ Wan Amizah et al., ‘Film Censorship in Malaysia’; Wan Amizah et al., ‘Putting Policemen as Censors in Cinemas’.
- ¹⁰¹ Newman, ‘British Colonial Censorship Regimes’, ms. 184.

Kerangka Penapisan Filem Hari Ini

Gambaran penuh matriks kawalan ke atas filem

- 4.13 Kawalan ke atas penerbitan, tayangan, dan pengedaran filem tertakluk kepada beberapa kerangka kawalan dan portfolio kementerian. Ketika ini, kementerian-kementerian utama yang bertanggungjawab ke atas aspek-aspek berbeza seperti pembentukan dasar, penguatkuasaan, dan penyeliaan adalah Kementerian Komunikasi dan Multimedia (KKMM) dan Kementerian Dalam Negeri (KDN). KKMM berkuasa dalam aspek dasar dan penyeliaan ke atas pembangunan dan kawalan ke atas industri filem kreatif secara keseluruhan. Namun, tanggungjawab mengawal kandungan filem dibahagikan mengikut medium siaran:
- (a) Kawalan ke atas kandungan filem yang ditayang atau disiarkan melalui mana-mana platform selain internet atau intranet berada di bawah kuasa KDN dan dikuatkuasakan terutama sekali menerusi LPF di bawah peruntukan APF.¹⁰²
 - (b) Kandungan filem digital bagi tujuan penerbitan, tayangan, atau siaran menerusi penstriman dan platform internet berada di bawah kuasa Suruhanjaya Komunikasi dan Multimedia Malaysia (SKMM) yang diselia oleh KKMM.
- 4.14 Badan berkanun utama yang bertanggungjawab mempromosi, memupuk, dan membantu pembangunan industri filem, iaitu Perbadanan Kemajuan Filem Nasional atau FINAS, berada di bawah bidang kuasa KKMM.¹⁰³ Menerusi Akta yang menyelianya, FINAS bertanggungjawab mengeluarkan lesen penerbitan, pengedaran, dan penayangan filem; memantau pembangunan industri filem tempatan; dan membantu pemasaran dan promosi filem-filem Malaysia di luar negara.¹⁰⁴ Pada tahap yang lebih terperinci, FINAS turut menyediakan bantuan kewangan, fasiliti dan peralatan penerbitan buat pembikin filem tempatan.¹⁰⁵ Pelbagai kuasa yang dimiliki FINAS dalam mengawal penerbitan filem dan tayangan menunjukkan potensi mereka untuk menyekat kebebasan bersuara dan berekspresi, seperti mana yang didedahkan dalam kontroversi terkini.¹⁰⁶
- 4.15 Sebagai rumusan, KKMM memiliki pelbagai kuasa membuat dasar dan peraturan ke atas industri filem kreatif. Adalah tidak jelas mengapa aspek-aspek kawalan kandungan untuk filem yang ditayang atau diedarkan dalam platform tradisional masih diasingkan dan dikawal oleh KDN.
- 4.16 Di bawah adalah huraian tentang dasar-dasar, undang-undang dan peraturan yang mengawal kandungan filem di bawah APF. Analisis kritikal ke atas dasar-dasar, undang-undang dan peraturan tersebut dibincangkan di dalam Bab 6. Memandangkan laporan ini terhad hanya kepada penilaian terhadap mekanisma sedia ada yang mengawal kandungan filem, ia tidak meliputi perkara-perkara lain di bawah bidang kuasa APF, seperti kawalan ke atas bahan-bahan publisiti filem, dan tindakan penguatkuasaan terhadap penerbitan semula atau pengedaran filem-filem yang tidak bertauliah.

NOTA KAKI

¹⁰² APF, s 2(3).

¹⁰³ FINAS ditubuhkan di bawah Akta Perbadanan Kemajuan Filem Nasional Malaysia 1981, Akta 244 ["Akta FINAS"].

¹⁰⁴ Akta FINAS, ss. 21-22A.

¹⁰⁵ Maklumat Korporat, FINAS, <https://www.finás.gov.my/en/introduction/>, (diakses pada 13 November 2020).

¹⁰⁶ Sebuah dokumentari tentang Malaysia oleh Al Jazeera baru-baru ini mengundang kritikan dan tindak balas oleh kerajaan, yang turut membangkitkan kemarahan masyarakat apabila kerajaan cuba untuk menafsir skop kuasa perlesenan FINAS dalam Akta FINAS yang mendakwa setiap penerbit video memerlukan lesen FINAS untuk menerbit dan menjalankan penggambaran video mereka, tanpa mengira platform yang digunakan bagi tujuan tayangan, sama ada linear atau dalam talian, dan sama ada untuk tujuan komersial maupun peribadi. Rujuk: <https://www.aljazeera.com/news/2020/7/23/outcry-in-malaysia-as-government-cracks-down-on-video-making>. Kecaman masyarakat telah memaksa kerajaan untuk menjelaskan yang mereka tidak akan mewajibkan pengguna media sosial mendapatkan lesen FINAS selain akan menyemak semula ketidakjelasan dalam Akta tersebut. Sehingga laporan ini ditulis, kerajaan masih belum membuat sebarang pindaan ke atas Akta FINAS. FFN dan pihak-pihak lain yang seangkatan telah pun mengeluarkan kenyataan umum untuk berbincang dengan kerajaan dalam isu tersebut. Rujuk: <https://www.malaymail.com/news/what-you-think/2020/07/24/finas-act-must-be-reformed-to-protect-freedom-of-expression-cfi-and-ffn/1887780>, (diakses pada 13 November 2020).

- 4.17 Instrumen utama yang mengawal penapisan filem di Malaysia¹⁰⁷ adalah APF dan Garis Panduan Penapisan Filem 2010 (Garis Panduan PF).¹⁰⁸ Garis Panduan PF adalah autoriti utama buat prinsip-prinsip dan peraturan dalam mengawal atau menyekat kandungan filem, dan menjadi tunjang utama LPF dalam menapis filem. LPF juga turut mengeluarkan pekeliling dari masa ke semasa yang menerangkan garis panduan prosedural tambahan buat anggota LPF dan pemegang-pemegang taruh.

Pengawal Selia

- 4.18 APF mendirikan LPF sebagai sebuah badan berkanun di bawah seliaannya. LPF harus dianggotai oleh sekurang-kurangnya 4 orang, yang kesemuanya dilantik oleh Menteri.¹⁰⁹ Ahli Parliment dan Ahli Dewan Undangan Negeri tidak dibenarkan untuk menganggotai LPF, begitu juga dengan ahli, pegawai atau pekerja pihak berkuasa tempatan atau badan awam berkanun, atau pun ahli kesatuan sekerja dan ahli gabungan mereka.¹¹⁰ Walau bagaimanapun, penjawat awam boleh dilantik untuk menganggotai LPF.¹¹¹ Malah, pelantikan pesara kerajaan ke dalam LPF telah menjadi kelaziman sehingga kini.¹¹²
- 4.19 APF tidak memerlukan setiap anggota LPF memiliki kelayakan teknikal atau pun subjek khusus bagi menganggotai LPF.¹¹³ Tiada keperluan buat keanggotaan LPF melibatkan wakil dari segmen-segmen industri filem atau dari masyarakat sivil. Anggota LPF dilantik untuk tempoh sepenggal iaitu tiga tahun atau kurang, dan boleh dilantik semula atau dilucutkan mengikut budi bicara Menteri.¹¹⁴
- 4.20 Selain daripada LPF, APF turut memberi kuasa kepada Jawatankuasa Rayuan untuk membuat semakan ke atas keputusan yang telah dibuat oleh LPF. LPF turut memberi kuasa kepada Menteri untuk mengeluarkan arahan, larangan, pengecualian, dan peraturan. Aspek-aspek ini akan dibincangkan kemudian dalam bab ini.

NOTA KAKI

¹⁰⁷ Tidak termasuk bahan filem yang hanya ditayang, disiar atau diedarkan menerusi internet atau intranet. Rujuk: APF, s. 2(3).

¹⁰⁸ Kementerian Dalam Negeri, Garis Panduan Penapisan Filem, Bahagian Kawalan dan Penguatkuasaan Penapisan Filem, Kementerian Dalam Negeri, Putrajaya, Pencetakan Nasional Malaysia Berhad, 2010, ms.1, [http://lpf.moha.gov.my/lpf/images/Perundangan/GARIS_PANDUAN_PENAPISAN_FILEM\(1\).pdf](http://lpf.moha.gov.my/lpf/images/Perundangan/GARIS_PANDUAN_PENAPISAN_FILEM(1).pdf), (diakses pada 13 November 2020). Untuk pengetahuan, laman web LPF turut merujuk dokumen ketiga yang dipanggil ‘Panduan Khusus Penapisan Filem’ dalam menilai filem bagi tujuan penapisan. Bagaimana pun, Salinan Panduan Khusus Penapisan Filem tersebut tidak boleh didapati dari laman web mereka.

¹⁰⁹ APF, s. 4(1).

¹¹⁰ APF, Jadual, prgn. 2(1).

¹¹¹ APF, Jadual, prgn. 2(1) dan 2(2). Prgn. 2(2) hanya menghalang pelantikan penjawat awam sebagai Pengurus atau Naib Pengurus LPF. Prgn 3 dalam Jadual turut melucutkan kelayakan individu-individu berikut dari menganggotai LPF: seseorang yang muflis, seseorang penghutang penghakiman, seseorang yang didapati atau diisyiharkan sebagai tidak sempurna akal, atau seseorang yang telah disabitkan kesalahan melibatkan penipuan, kecurangan, atau keburukan akhlak.

¹¹² Guan, Film censorship in the Asia-Pacific Region, ms. 56. Dari temubual yang diadakan untuk projek FFN, terdapat bukti anekdot tentang amalan lazim untuk melibatkan pihak polis dan pihak berkuasa agama, dan juga wakil industri ke dalam Lembaga LPF; walau bagaimanapun, fakta ini tidak berkesempatan untuk disahkan dengan LPF atau jabatan kementerian yang relevan.

¹¹³ Huraian tentang jawatan yang diiklankan di laman web LPF memperincikan beberapa syarat minimum berkaitan umur, kesihatan, dan kemahiran bahasa dan komputer. Untuk layak, pesara kerajaan perlu mempunyai latar belakang dalam sama ada keselamatan dan ketenteraman awam, komunikasi dan penyiaran, keagamaan, pendidikan, penguatkuasaan atau ‘bidang-bidang lain yang berkesesuaian’. Calon yang bukan dari kalangan pesara kerajaan hanya memerlukan ijazah sarjana muda atau setaraf dan pengalaman kerja tidak kurang tujuh tahun, serta mempunyai minat atau pengetahuan dalam industri perfilman dan penyiaran. Rujuk: http://www.moha.gov.my/images/maklumat_perkhidmatan/kawalan_filem/IKLAN-JAWATAN-DAN-SYARAT-KELAYAKAN-PERMOHONAN-SEBAGAI-ANGGOTA-LPF--WEBSITE-II.pdf, (diakses pada 13 November 2020).

¹¹⁴ APF, Jadual, prgn. 4 dan 6.

Bahan-bahan filem yang perlu dinilai oleh LPF

4.21 APF terguna pakai ke atas bahan-bahan filem berikut:¹¹⁵

- (a) Sesuatu filem sinematograf, atau pita video, disket, cakera laser, cakera padat, cakera keras dan rekod lain, yang asal atau pendua bagi suatu urutan imej gambar tampak, yang dapat digunakan untuk menunjukkannya sebagai suatu gambar bergerak;
- (b) Filem treler, iaitu apa-apa bahan atau sedutan filem yang mempromosikan sesebuah filem;
- (c) Bahan publisiti filem termasuklah keseluruhan atau apa-apa bahagian sesuatu gambar, fotograf, poster, rajah, surat sebaran, slaid, iklan surat khabar dan apa-apa bentuk iklan lain untuk mempromosikan sesebuah filem;
- (d) Filem iklan iaitu sesebuah filem komersial yang mempromosikan sesuatu barang atau perkhidmatan dan juga sebarang bentuk pengumuman.¹¹⁶

4.22 APF tidak terguna pakai ke atas filem dalam talian – Akta tersebut dengan jelas menerangkan yang ianya tidak boleh ditafsirkan sebagai membentarkan penapisan mana-mana filem atau bahan publisiti filem yang disiar atau dikongsi di dalam internet atau intranet.¹¹⁷ APF juga tidak terguna pakai ke atas filem-filem bagi tujuan peribadi yang disimpan secara peribadi, kecuali filem-filem berunsur lucah dan memberahikan.¹¹⁸ Filem-filem yang ditaja oleh Kerajaan Persekutuan atau Kerajaan Negeri juga tidak tertakluk di bawah bidang kuasa Akta tersebut.¹¹⁹ Selain itu, APF juga tidak terguna pakai ke atas filem-filem yang dipindahkanapalkan di dalam Malaysia untuk tujuan penghantaran ke luar negara.¹²⁰

4.23 Platform-platform penyiaran Astro dan Media Prima ada menerima pengecualian dari kementerian di bawah APF dan dengan itu tidak perlu untuk mengemukakan bahan kandungan yang ingin disiarkan kepada LPF bagi tujuan kelulusan awal; namun syarat bagi pengecualian ini adalah stesen penyiaran berkenaan perlu memastikan mana-mana bahan yang disiarkan menerusi platform mereka telah diselia dan ditapis secara kendiri mengikut garis panduan yang telah diberikan oleh LPF kepada mereka bagi tujuan tersebut.¹²¹ Sebagai stesen penyiaran dan pembekal khidmat aplikasi kandungan, platform-platform kandungan Astro dan Media Prima juga tertakluk kepada AKM dan kerangka kawalan kandungan AKM (yang akan dibincangkan dalam Bab 5).

NOTA KAKI

¹¹⁵ APF, s. 3; Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem, Bahagian I*, ms. 3.

¹¹⁶ Seperti yang diterangkan dalam bahagian Metodologi, laporan ini hanya menganalisis kerangka penapisan filem untuk filem sinematograf dan tidak melibatkan penilaian ke atas kerangka perundangan dan dasar bagi iklan komersial atau filem iklan.

¹¹⁷ APF, s. 2(3).

¹¹⁸ APF, s. 2(2)(d).

¹¹⁹ APF, s. 2(2)(a).

¹²⁰ Filem yang diterbit atau diimport ke Malaysia yang bukan bertujuan untuk ditayangkan di Malaysia akan dikecualikan dari proses penapisan filem di bawah APF; bagaimanapun, pemilik perlu mendapatkan sijil pengecualian daripada LPF di bawah Seksyen 8 Akta tersebut. Rujuk: APF, s. 8(3).

¹²¹ Fakta-fakta ini disahkan oleh Timbalan Menteri Dalam Negeri Datuk Nur Jazlan Mohamed di hadapan Dewan Negara pada 25 April 2017, dalam jawapan beliau kepada pertanyaan Parlimen. Rujuk: Dewan Negara, Penyata Rasmi Parlimen, 25 April 2017, D.N.25.4.2017, ms. 2. Bagi contoh buat garis panduan yang dikeluarkan oleh LPF kepada stesen televisyen untuk pelaksanaan penapisan/pemantauan kandungan dalaman, rujuk: Lembaga Penapis Filem, Pekeliling LPF (Stesen TV) Bil. 1/2015: Panduan Khusus Penapisan Filem Stesen Televisyen, Kementerian Dalam Negeri, 2015, dalam Lampiran F oleh Barker, *Censorship and its impact on the Screen Industries in Malaysia (Penapisan Filem dan Impak ke atas Industri Filem di Malaysia)*. Sesetengah stesen televisyen turut meminjam pegawai LPF untuk memantau kandungan penyiaran dan proses penapisan kendiri mereka. Rujuk: Barker, *Censorship and its impact on the Screen Industries in Malaysia (Penapisan Filem dan Impak ke atas Industri Filem di Malaysia)*, ms. 15.

4.24 Kegagalan untuk mengemukakan filem kepada LPF bagi tujuan penilaian dan kelulusan penapisan boleh disabitkan sebagai sebuah jenayah.¹²² Sebuah filem perlu diserahkan kepada LPF dalam tempoh 14 hari dari tarikh penyempurnaan filem tersebut.¹²³ Elemen-elemen kesalahan berkenaan nampaknya akan terbentuk atau wujud sama ada atau tidak sebuah filem itu telah ditayang atau diedarkan di Malaysia, dan sama ada atau tidak filem tersebut memaparkan kandungan yang berbentuk kesalahan yang melanggar sekatan-sekatan seperti yang diperuntukkan oleh pihak berkuasa. Maka, mengikut maksud tertulis peruntukan APF, membuatkan pemilikan semata-mata sebuah filem yang bertujuan untuk ditayang atau diedarkan kepada khalayak umum, yang belum diserahkan kepada LPF, sudah menjadi sebuah kesalahan jenayah di bawah APF. Denda yang dikenakan adalah antara RM5,000 – RM30,000 dan/atau penjara maksimum 3 tahun.¹²⁴

Proses penilaian penapisan LPF

4.25 Tolakan utama APF adalah penguatkuasaan skema penapisan awal ke atas filem, cth. filem ditapis sebelum ianya ditayangkan, dijual, atau diedarkan kepada orang awam. Seperti yang dinyatakan di atas, adalah menjadi keperluan mandatori di bawah APF buat pembikin filem untuk mengemukakan filem bagi tujuan penilaian penapisan dalam tempoh 14 hari selepas pembikinan atau penerbitan sesebuah filem itu selesai (untuk filem Malaysia),¹²⁵ atau dalam tempoh masa seperti yang dinyatakan dalam permit import yang dikeluarkan oleh LPF (untuk filem import).¹²⁶ Skema penapisan awal ini dilindungi oleh penguatkuasaan hukuman jenayah jika gagal dipatuhi.¹²⁷

4.26 Bagi proses penilaian filem, Pengerusi LPF akan melantik sebuah panel yang terdiri daripada sekurang-kurangnya tiga orang anggota Lembaga untuk setiap filem yang dinilai. Pengerusi LPF juga boleh melantik lebih dari tiga orang untuk menganggotai sebuah panel jika filem yang sedang dinilai tersebut mengandungi isu-isu kontroversi yang sukar untuk diteliti.

4.27 Panel penilai akan menggunakan Garis Panduan APF dalam menilai babak, bunyi, dialog, dan sari kata sesebuah filem berkaitan, dan bagi memutuskan sama ada, dan jika perlu, bagaimana, sesebuah filem itu perlu diubah suai bagi mematuhi garis panduan yang dikeluarkan. Sebaik sahaja panel LPF selesai menilai sesebuah filem, mereka akan sama ada:

- (a) Meluluskan filem tersebut bagi tujuan tayangan dan edaran tanpa sebarang ubah suai ke atas kandungan.¹²⁸ LPF akan mengeluarkan klasifikasi tontonan¹²⁹ dan memperakui filem tersebut.¹³⁰

NOTA KAKI

¹²² APF, ss. 6(1)-(2) & ss. 9(1)(b)-(2).

¹²³ APF, s. 9(1)(b). Sebelum boleh ditayangkan di Malaysia, sesebuah filem import perlu diserahkan kepada LPF untuk tujuan penilaian dalam tempoh seperti yang dinyatakan dalam lesen permit import filem tersebut. Rujuk APF, s. 9(1)(a).

¹²⁴ APF, ss. 6(2)(a) & 9(2).

¹²⁵ APF, s. 9(1)(b).

¹²⁶ APF, s. 9(1)(a) dibaca bersama s. 8(2)(b). Bagi filem luar negara yang diimport ke Malaysia untuk tujuan tayangan atau edaran dalam negara, sebuah permit yang dikeluarkan oleh LPF diperlukan untuk tujuan kelepasan kastam (s. 7). Permit tersebut memberikan kelepasan sementara untuk filem, supaya ianya boleh diserahkan kepada LPF bagi tujuan penapisan (ss. 8(1)-(2)). Adalah menjadi kesalahan jenayah untuk mengalih keluar atau membantu pengalihkeluaran sebuah filem import daripada kawalan kastam tanpa permit yang relevan. Seseorang yang melakukan kesalahan tersebut boleh didenda antara RM5,000 – RM30,000 dan/atau penjara tidak lebih dari 3 tahun (s. 7(3)).

¹²⁷ Adalah menjadi kesalahan jenayah untuk tidak mengemukakan filem sedemikian kepada LPF untuk tujuan penilaian penapisan dalam tempoh masa yang ditetapkan, di mana hukumannya adalah denda antara RM5,000 – RM30,000 dan/atau penjara tidak melebihi 3 tahun. Rujuk: APF, ss. 6(1)-(2) & 9(1)-(2).

¹²⁸ APF, s. 10(1)(a).

¹²⁹ APF, s. 15.

¹³⁰ Sebuah Perakuan "A" akan dikeluarkan: Rujuk APF, s. 14.

- (b) Meminta untuk filem tersebut diubah suai sebelum boleh dilulus dan diperakui bagi tujuan tayangan dan edaran.¹³¹ Pengubahsuaian perlu dibuat ke atas bahagian (atau bahagian-bahagian) filem yang pada hemat LPF tidak bersesuaian dengan kriteria dan sekatan-sekatan yang digariskan dalam Garis Panduan PF. LPF sendiri boleh membuat pengubahsuaian ke atas filem tersebut¹³² atau boleh mengarahkan pemilik filem untuk melakukannya sendiri.¹³³ Pemilik perlu membuat pengubahsuaian mengikut cara dan tempoh yang ditentukan oleh LPF sebelum mengemukakan semula filem tersebut untuk penilaian semula LPF.¹³⁴ Adalah menjadi kesalahan jenayah untuk tidak membuat pengubahsuaian dan serahan semula filem bagi tujuan penilaian, di mana hukumannya adalah denda antara RM5,000 – RM30,000 dan/atau penjara tidak melebihi 3 tahun.¹³⁵ Filem yang telah diubah suai mengikut ketetapan LPF akan diluluskan bagi tujuan tayangan, diberikan klasifikasi tontonan,¹³⁶ dan diberikan perakuan.¹³⁷
- (c) Tidak meluluskan filem tersebut bagi tujuan tayangan dan edaran.¹³⁸ LPF boleh menolak kelulusan sebuah filem, dan selepas menolak, menyimpan filem tersebut sehingga tiga bulan.¹³⁹ Selepas itu, LPF boleh merampas, memusnah, atau melupuskan filem tersebut.¹⁴⁰ Jika terdapat rayuan dan Jawatankuasa Rayuan mempertahankan keputusan LPF, filem tersebut boleh dilupuskan setelah keputusan dimaklumkan kepada LPF.¹⁴¹ Bagaimanapun, jika filem tersebut adalah sebuah filem import, dan pemiliknya dapat meyakinkan LPF bahawa mereka berhasrat untuk mengeksport semula filem tersebut, LPF boleh memulangkannya semula kepada pemilik filem tersebut.¹⁴²

4.28 Sebuah lagi aspek penting dalam kerangka penapisan filem adalah sistem pengklasifikasianya. Filem-filem yang telah diluluskan bagi tujuan tayangan dan edaran di Malaysia sama ada tanpa atau selepas pengubahsuaian perlu melalui proses pengklasifikasian, di mana setiap filem diberi kategori mengikut label-label berikut yang menerang dan mengehadkan tontonan:

- 'U': Untuk tontonan umum; sesuai untuk tontonan semua lapisan masyarakat tanpa had umur.
- 'PG13': Untuk penonton berumur 13 tahun dan ke atas, dengan penonton yang lebih muda memerlukan bimbingan ibu bapa atau penjaga. Filem ini mengandungi sebahagian unsur seram atau ganas.
- '18': Untuk penonton berumur 18 tahun dan ke atas. Filem ini mengandungi aksi ganas, seram dan/atau seks, atau menyentuh aspek agama, sosiobudaya, dan politik yang tidak keterlaluan, dan diklasifikasikan lagi kepada 18PL, 18SX, 18PA and 18SG.

LPF telah pun mengeluarkan kriteria untuk dipertimbangkan oleh anggotanya dalam menentukan kod klasifikasi kepada filem.¹⁴³

4.29 LPF perlu memaklumkan keputusan penilaian penapisan mereka secara bertulis kepada pemilik filem,¹⁴⁴ dan menyediakan alasan bertulis jika mereka mahukan pengubahsuaian ke atas kandungan filem tersebut, atau

NOTA KAKI

¹³¹ APF, s. 10(1)(b).

¹³² APF, s. 11(1)(a).

¹³³ APF, s. 11(1)(b).

¹³⁴ APF, s. 11(2).

¹³⁵ APF, s. 11(3).

¹³⁶ APF, s. 15.

¹³⁷ Sebuah Perakuan "A" akan dikeluarkan: Rujuk APF, s. 14.

¹³⁸ APF, s. 10(1)(c).

¹³⁹ APF, s. 12(1).

¹⁴⁰ APF, s. 13(a).

¹⁴¹ APF, s. 13(b).

¹⁴² APF, s. 12(2).

¹⁴³ Sebagai contoh, rujuk: Lembaga Penapis Filem, Pekeliling LPF Bil. 2/2012: Panduan Khusus Klasifikasi Filem, Kementerian Dalam Negeri, 2012, http://www.moha.gov.my/images/maklumat_bahagian/LPF/pekeliling/PanduanKhususKlasifikasiFilem.pdf, (diakses pada 13 November 2020).

¹⁴⁴ APF, s. 10(2).

jika filem tersebut tidak diluluskan bagi tujuan tayangan atau edaran.¹⁴⁵ Walau bagaimanapun, tiada keperluan buat LPF untuk menerangkan kod klasifikasi yang diberikan ke atas filem berkenaan.

4.30 APF tidak menyediakan peluang buat pembikin filem untuk membuat representasi ke LPF bagi tujuan sama ada berkaitan dengan menilai semula penapisan filem mereka, atau berkaitan proses pengklasifikasian tontonan, tidak kira bagi tujuan untuk mempertahankan kesesuaian kandungan filem mereka, dan/atau untuk mencadangkan sesuatu kod klasifikasi. Garis Panduan PF juga tidak menggariskan sebarang keperluan atau garis panduan yang mengatakan bahawa LPF perlu menghubungi atau berunding dengan pembikin filem bagi mendapatkan input mereka sewaktu menjalankan proses penilaian semula penapisan dan pengklasifikasian.

Nasihat Pra-penapisan dan konsultasi

4.31 Biarpun tidak dinyatakan dengan jelas di dalam APF, sebuah amalan semakin menjadi kelaziman di mana pembikin filem meperlihatkan rangka cerita, skrip, atau filem yang belum disunting kepada LPF dengan tujuan mendapatkan maklum balas dan nasihat bagi mengenal pasti mana-mana isu penting berkaitan penapisan sebelum filem mereka disiapkan. Usaha sebegini digalakkan menerusi kenyataan dalam bahagian Pengenalan, Garis Panduan Penapisan Filem seperti berikut:¹⁴⁶

Lembaga Penapis Filem bersedia untuk memberi khidmat nasihat jika diperlukan sebelum sesebuah filem dihasilkan. Lembaga Penapis Filem juga bersedia meneliti skrip dan papan cerita filem sebelum penggambaran dimulakan oleh penerbit filem. Di samping itu, pemilik sesebuah filem juga dibenarkan untuk mengemukakan filem sekurang-kurangnya di peringkat suntingan pengarah dalam bentuk pita atau VCD/DVD untuk tujuan pratonton.

4.32 Atas gesaan pihak LPF, sesetengah pembikin filem turut mendapatkan 'kelulusan awal' daripada pihak-pihak berkuasa seperti polis dan pihak berkuasa agama, yang menganggapkan mereka mempunyai kuasa untuk memveto bagaimana sesetengah aspek seperti kelakuan polis, undang-undang dan pemerintahan, atau pun agama dipaparkan di dalam filem-filem tempatan.¹⁴⁷ Proses konsultasi awal tidak rasmi sebegini bagaimana pun tidak mengecualikan pembikin filem dari kewajipan untuk mengemukakan filem yang telah siap kepada LPF seperti yang ditetapkan oleh APF.

Dasar dan objektif

4.33 Objektif atau matlamat dasar bagi peraturan-peraturan penapisan filem tidak diterangkan, mahupun dibuat kesimpulan secara munasabah di dalam APF. Akta tersebut tidak menerangkan halatuju kepada matlamat dan objektif buat penapisan awal bagi filem, iaitu tidak dijelaskan apa alasan-alasan Parlimen menginginkan sebuah filem itu ditapis. Begitu juga tidak jelas apakah hasil-hasil yang ingin dicapai atau dielakkan oleh Parlimen menerusi kewujudan mekanisma penapisan awal. Satu-satunya objektif yang jelas dinyatakan di

NOTA KAKI

¹⁴⁵ APF, s. 10(3).

¹⁴⁶ Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem*, ms. ix.

¹⁴⁷ Barker, *Censorship and its impact on the Screen Industries in Malaysia*, pp. 12-16.

dalam APF berkenaan kandungan adalah niat untuk mengharamkan dan mencegah penayangan, penjualan dan pengedaran filem lucuh.¹⁴⁸

4.34 Garis Panduan PF bagaimanapun, menyatakan matlamat **dasar** umum bagi penapisan filem,¹⁴⁹ diikuti dengan dua **prinsip**¹⁵⁰ sebagai panduan buat LPF, yang mana tertakluk kepada tiga **syarat**.¹⁵¹ Garis Panduan PF juga menyenaraikan beberapa faktor yang berkaitan dengan **genre** filem yang perlu dipertimbangkan oleh LPF.¹⁵² Objektif-objektif polisi, prinsip-prinsip, syarat-syarat, dan faktor-faktor genre ini dilampirkan dalam **Lampiran 1** laporan ini. Sebagai gambaran keseluruhan, objektif-objektif polisi di dalam Garis Panduan PF bertujuan untuk:

- (a) Melindungi orang awam daripada filem-filem yang boleh mempengaruhi mereka melakukan aktiviti-aktiviti tidak bermoral yang boleh mengancam keselamatan dan ketenteraman awam dan yang tidak bermoral, atau mengakibatkan mereka meniru dan bersimpati dengan ideologi-ideologi yang bertentangan dengan prinsip Rukun Negara.
- (b) Melindungi negara dan kerajaan daripada filem-filem yang anti kerajaan, menunjukkan imej kerajaan dan agensi-agensinya secara negatif serta boleh mencemarkan kedaulatan pemerintah-pemerintah dan pemimpin-pemimpin negara-negara yang mempunyai hubungan diplomatik dengan Malaysia.
- (c) Menghindari filem yang menyanjung ajaran salah, fanatik, atau yang mengkritik dan merendahkan mana-mana agama tanpa menunjukkan kekesalan atau hukuman.
- (d) Menjaga keharmonian hubungan antara kaum, dengan pencerminan menerusi filem, budaya-budaya dan tingkah laku yang selaras dengan dasar visi (wawasan) dan negara.
- (e) Membimbing tatanilai dan budaya bangsa untuk memastikan pemeliharaannya.
- (f) Mengelakkan kerugian fizikal atau moral kepada mana-mana individu atau pertubuhan disebabkan dakwaan-dakwaan palsu di dalam filem.

4.35 Bagaimanapun, tiada satu pun daripada objektif-objektif yang diterangkan di dalam Garis Panduan PF tersebut diambil atau dicerminkan di dalam APF, yang merupakan instrumen perundangan penting yang memberi kuasa perundangan buat LPF.

4.36 Dalam menjalankan fungsinya, LPF digesa untuk mengikut prinsip di mana sebuah filem harus dibenarkan untuk diedarkan meluas kepada penonton-penonton ‘selaras dengan tema dan mesejnya’. LPF juga disaran mengingati bahawa orang dewasa seharusnya mempunyai kebebasan untuk memilih kandungan yang mereka tontoni, tetapi hanya jika ianya ‘dibenarkan dan tidak berpotensi untuk membawa mudarat’.¹⁵³ Walau bagaimanapun, kebolehgunaan prinsip-prinsip ini tertakluk kepada syarat bahawa filem tersebut tidak menyalahi undang-undang, tidak berpotensi untuk membawa mudarat kepada kelompok sasaran atau secara jelas bercanggah dengan pendapat umum.¹⁵⁴ Secara keseluruhannya, syarat-syarat ini adalah meluas dan kabur, selain memberi ruang yang besar untuk LPF untuk tidak memberi kesan kepada prinsip-prinsip bahawa sebuah filem sepatutnya boleh diedarkan secara meluas dan orang dewasa sepatutnya memiliki kebebasan untuk memilih kandungan yang mereka tontoni.

4.37 LPF juga dikehendakki menimbangkan genre filem yang dinilai, dan faktor-faktor seperti tema serta mesej filem, dan pengajaran-pengajaran yang boleh diperolehi dari filem tersebut berserta pengaruhnya ke atas penonton dari lapisan umur yang berbeza, sama ada ianya menyanjung atau menyinggung mana-mana kumpulan mahupun sama ada ianya ‘sejajar dengan aspirasi kerajaan dan wawasan negara’.¹⁵⁵

NOTA KAKI

¹⁴⁸ APF, s. 5.

¹⁴⁹ Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem*, ms. 1.

¹⁵⁰ Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem*, ms. 2.

¹⁵¹ Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem*, ms. 2.

¹⁵² Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem*, ms. 4.

¹⁵³ Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem*, ms. 2.

¹⁵⁴ Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem*, ms. 2.

¹⁵⁵ Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem*, ms. 4.

Sekatan ke atas kandungan di dalam Garis Panduan PF

4.38 Dari segi piawaian-piawaian dan kriteria khusus berkaitan kandungan yang disekat dalam filem, seperti yang dinyatakan sebelum ini, APF hanya memperincikan larangan ke atas filem-filem lucah.¹⁵⁶ Garis Panduan PF bagaimanapun, menyenaraikan pelbagai bentuk sekatan-sekatan dan larangan-larangan ke atas kandungan filem. Garis Panduan tersebut mendedahkan dua proses penapisan filem:

- Filem-filem yang diharamkan terus (Bahagian V dalam Garis Panduan PF, bertajuk "Filem yang tidak Diluluskan untuk Tayangan"); dan
- Kandungan filem dimana LPF mempunyai kuasa budi bicara untuk menapis atau mengharamkan (Bahagian II dan Bahagian IV dalam Garis Panduan PF).

Walau bagaimanapun, kedua-dua kategori ini tidak secara jelas dibezakan di antara satu sama lain; malahan, elemen-elemen terlarang yang membuatkan sesebuah filem secara automatiknya diharamkan di bawah Bahagian V Garis Panduan PF turut dibangkitkan menerusi sekatan-sekatan budi bicara di bawah Bahagian II Garis Panduan PF. Percanggahan sebegini menimbulkan kekeliruan dan risiko penggunaan Garis Panduan ini secara sewenang-wenang.

4.39 Bahagian V Garis Panduan PF (dipetik secara hampir verbatim) turut menjelaskan yang filem-filem berikut adalah dilarang sepenuhnya:¹⁵⁷

- (a) Filem-filem yang mengandungi tema, jalan cerita atau plot yang bertentangan dengan sosiobudaya, nilai-nilai murni, adalah menghasut atau anti agama, atau menghina kepercayaan atau adat resam kaum atau kumpulan tertentu, mengandungi unsur-unsur yang bertentangan dengan dasar-dasar Kerajaan, unsur-unsur keganasan dan kekejaman secara keterlaluan;
- (b) Filem yang mengandungi tema, jalan cerita atau plot yang tidak logik yang boleh memesongkan pandangan rakyat negara ini dan negara luar terhadap sosiobudaya dan nilai-nilai murni rakyat tempatan;
- (c) Filem-filem yang tidak menghormati Malaysia sebagai sebuah negara yang berdaulat tetapi sebaliknya mengutuk Malaysia, menjatuhkan maruah dan imej negara dan rakyat Malaysia, melanggar tatasusila dan Rukun Negara (walaupun diterbitkan di luar negara).

Larangan sebegini dibingkaikan secara luas dan tidak terperinci, justeru boleh meliputi hampir kesemua jenis genre dan mencari kesalahan di dalam mana-mana bentuk jalan cerita. Ianya memberi ruang penapisan yang besar kepada LPF.

4.40 **Bahagian II** Garis Panduan PF dibahagikan kepada empat kategori: keselamatan dan ketenteraman awam; keagamaan; sosiobudaya; dan ketertiban dan ketatasusilaan, di mana setiapnya mengandungi senarai kandungan yang disekat yang diberi perhatian oleh LPF semasa proses penilaian penapisan filem.¹⁵⁸ Huraian pendek bagi setiap kategori tersebut disenaraikan dalam **Jadual 4A**.

NOTA KAKI

¹⁵⁶ Adalah menjadi kesalahan jenayah untuk memiliki, menjaga, mengawal, atau mempunyai filem lucah atau menyebar, menayang, mengedarkan, mempamer, membuat, mengeluarkan, menjual, atau menyewakan filem lucah, dan ia juga terguna pakai ke atas filem lucah bagi penggunaan peribadi. Rujuk: APF, ss. 2(2)(d) & 5(1)(a). Hukuman bagi kesalahan tersebut adalah denda di antara RM10,000 – RM50,000 dan/atau penjara tidak melebihi 5 tahun. Rujuk: APF, s. 5(2).

¹⁵⁷ Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem*, ms. 23.

¹⁵⁸ Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem*, ms. 5-14.

4.41 Di bawah setiap kategori dalam Bahagian II, tugas LPF adalah untuk meneliti sesebuah filem bagi bahan-bahan kandungan yang disekat dan dilarang bagi memastikan ianya ‘tidak menimbulkan sebarang kontroversi atau keraguan dalam kalangan masyarakat awam.’ Penilaian ke atas perkara yang mungkin atau mungkin tidak menimbulkan kontroversi dan keraguan masyarakat adalah penilaian yang objektif, bukan subjektif. Walau bagaimanapun, tidak banyak perkara yang di dalam proses penilaian penapisan yang mengesyorkan bahawa LPF mampu untuk membuat penilaian yang bersifat objektif. Sebagai contoh, LPF tidak perlu untuk mendapatkan pandangan masyarakat, pemegang taruh dalam industri, atau mana-mana pihak berkepentingan dalam proses penilaian sesebuah filem. LPF juga tidak perlu untuk berbincang dengan pembikin filem yang terlibat. Tambahan lagi, komposisi anggota LPF tidak mempunyai keperluan untuk diwakili oleh wakil-wakil yang mencerminkan masyarakat umum. Dalam erti kata lain, peraturan-peraturan penapisan filem tersebut tidak memberi jaminan bahawa LPF mampu untuk menentukan apa yang boleh atau tidak boleh menimbulkan kontroversi atau keraguan dalam kalangan masyarakat umum.

Jadual 4A: Ringkasan empat kategori sekatan kandungan di bawah Bahagian II Garis Panduan PF¹⁵⁹

Kategori	Huraian
I Keselamatan dan ketenteraman awam	<p>Terdapat 15 sekatan berkaitan keselamatan dan ketenteraman awam, dan ia termasuk mana-mana kandungan yang:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) bertentangan dengan prinsip-prinsip Perlembagaan Persekutuan dan Rukun Negara; (b) memaparkan kemenangan keganasan, anarki dan kejahanan mengatasi kedaulatan undang-undang, keadilan dan kebenaran; (c) memburukkan atau mempersendakan kerajaan yang memerintah, pemimpinnya atau sesebuah negara asing; (d) provokatif, memfitnah, menghasut atau menimbulkan kekacauan sosial; (e) menerangkan suatu modus operandi kejahanan yang boleh membangkitkan peniruan; (f) memegahkan jenayah dan pengendalian kenderaan secara bahaya tanpa pembalasan hukuman; (g) memaparkan pihak berkuasa sehingga ke tamat cerita tidak mengambil tindakan terhadap penjenayah; (h) memaparkan penggunaan senjata pemusnah secara kejam dan mengerikan terhadap sekumpulan individu; atau (i) memaparkan secara jarak dekat adegan pengambilan dadah, atau kekerasan dan penyeksaan (ke atas manusia atau haiwan). <p>Sekatan berkaitan keselamatan negara dan ketenteraman awam dibingkaikan secara meluas, dan boleh ditafsir bagi menjustifikasi pemotongan terhadap kandungan yang mengkritik atau mengecam kerajaan yang sedang memerintah, atau menggambarkan salah laku atau kegagalan kerajaan, atau juga yang mempromosikan identiti atau pandangan politik yang berbeza.</p>
II Keagamaan	<p>Untuk keagamaan secara amnya, kandungan berikut dianggap sebagai kandungan yang disekat:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Ajaran anti Tuhan dan agama, yang menyokong kepercayaan fanatik, atau mengkritik atau mencela mana-mana agama; (b) Salah tafsir tentang konsep Jihad dan menyamakkannya dengan keganasan. <p>Bagi kandungan berkaitan agama Islam, LPF boleh menyekat kandungan berkaitan cara Islam dan orang Islam digambarkan, bagi memastikan filem tersebut tidak bercanggah dengan naratif dominan tentang kepercayaan, amalan, dan ajaran Islam seperti yang ditetapkan oleh Kerajaan.</p>

NOTA KAKI

¹⁵⁹ Diambil dari Kementerian Dalam Negeri, Garis Panduan Penapisan Filem, ms. 5-14.

Kategori	Huraian
	<p>Garis Panduan PF menyenaraikan 17 aspek atas mana LPF boleh menolak atau menapis filem, dan ianya meliputi:</p> <p>(a) dari secara am dan tidak khusus, cth. ‘mempersenda dan memperlokkan kesucian Islam’; ‘bercanggah dengan akidah, hukum, dan ajaran Islam’; ‘bercanggah dengan pendapat-pendapat ulama’-ulama’ atau ‘menggunakan isu-isu Islam dan memaparkan adegan-adegan yang boleh membawa kepada perpecahan dalam kalangan umat Islam di dalam negara’;</p> <p>(b) Kepada yang khusus dan preskriptif, cth. ‘menurut sejarah tidak betul, contohnya umpamanya Sirah Rasul’; ‘penulisan ayat-ayat al-Quran dalam bentuk tulisan selain bahasa Arab’; ‘dialog atau adegan-adegan yang menyambut kemenangan atau membanggakan kedapatan dan faedah-faedah seseorang yang telah keluar daripada agama Islam tanpa pembalasan ke atas pelaku’; atau ‘seorang Islam memegang peranan bukan Islam seperti sami, paderi, biarawati dan melakukan ibadat di kuil, gereja dan sebagainya’.</p> <hr/> <p>Filem-filem yang mempunyai kandungan elemen syirik juga boleh diteliti, dan Garis Panduan PF menyenaraikan 36 aspek yang mana LPF boleh menolak atau menapis filem tersebut. Bagaimanapun, filem seumpama itu boleh diterima seandainya bertujuan untuk memperbetulkan akidah dan mengelakkan terjerumus kepada syirik manakala watak-watak yang melanggar akidah tersebut perlu berkesudahan dengan bertaubat atau mendapat balasan buruk. Wujud elemen syirik dalam agama-agama atau kepercayaan-kepercayaan lain seperti Hindu, Buddha, Konfusianisme, dan Taoisme. Secara keseluruhannya, sekatan-sekatan terhadap unsur syirik memberi kuasa budi bicara yang meluas dan arbitri kepada LPF untuk menapis kandungan yang memaparkan amalan-amalan agama-agama dan kepercayaan-kepercayaan lain tersebut.</p> <hr/> <p>Selain daripada kategori yang dilabelkan sebagai ‘Keagamaan’ di dalam Garis Panduan PF, terdapat juga sekatan-sekatan dan larangan-larangan lain berkaitan kandungan keagamaan di dalam filem-filem yang muncul di dalam kategori ‘sosiobudaya’ dan ‘ketertiban dan ketatasusilaan’. Kesemua kriteria berkaitan agama dihimpun dan disenaraikan semula di dalam Lampiran III.</p>
III Sosiobudaya	<p>Terdapat 30 sekatan kandungan di bawah ‘sosiobudaya’, dan meliputi daripada secara am dan tidak khusus, kepada yang khusus dan preskriptif. Ia boleh dikumpulkan menerusi tajuk-tajuk besar di bawah:</p> <p>(a) Struktur politik dan kedudukan pemerintah, cth. kandungan yang merendah-rendahkan Raja-raja Melayu, Yang Di-Pertua Negeri dan ‘isu-isu kenegaraan’; perkara yang tidak seajar dengan Perlembagaan Persekutuan dan prinsip Rukun Negara.</p> <p>(b) Perkara tahuul dan keagamaan, cth. memaparkan cara hidup yang ‘bertentangan dengan ajaran agama dan budaya yang boleh merosakkan nilai-nilai murni masyarakat’; upacara pemujaan yang memaparkan ‘kelakukan pelik yang ganas dan menakutkan’ terhadap manusia atau haiwan; pemujaan kuasa hantu tanpa pembalasan buruk; memaparkan watak utama lelaki Islam memakai anting-anting dan bertatu, atau cerita dongeng Melayu dan legenda yang memegahkan perkara yang bercanggah dengan akidah Islam;</p> <p>(c) Seksualiti dan kelucahan, cth. adegan seks, termasuklah seks sejenis dan seks ‘luar tabii’; adegan atau dialog yang menjurus kepada hubungan seks, termasuklah bercium mulut secara berahi, atau ciuman merangsang di bahagian tubuh lain, atau pelukan dan meraba tubuh badan secara menghairahkan; berbogel; suara erotik; wanita dalam pakaian yang jarang atau nipis; karya seni yang memaparkan perlakuan seks;</p> <p>(d) Kelakuan ganas dan menindas, cth. adegan ganas yang keterlaluan; atau adegan penindasan antara kaum atau masyarakat;</p> <p>(e) Paparan kanak-kanak, cth. kandungan yang memaparkan kanak-kanak merokok, meminum arak atau mengambil dadah.</p> <hr/> <p>Sekatan tambahan ke atas kandungan keagamaan khususnya berkaitan Islam, turut dimasukkan ke dalam kategori ini. Sekatan tambahan ke atas kritikan dan wacana politik, serta paparan aksi ganas dan penindasan, yang berada di bawah kategori ‘keselamatan dan ketenteraman awam’ juga dimasukkan ke dalam kategori ini. Kandungan yang memaparkan kelakuan atau orientasi di luar norma kebiasaan disekat di bawah kategori ‘sosiobudaya’ dan ‘ketertiban dan ketatasusilaan’.</p>

Kategori	Huraian
IV Ketertiban dan ketatususilaan	<p>Di bawah rubrik 'ketertiban dan ketatususilaan', terdapat 11 sekatan yang meliputi beberapa perkara:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Pakaian, cth. pelakon-pelakon yang berpakaian mendedahkan tubuh secara keterlaluan; (b) Kepercayaan budaya/moral, cth. memegahkan perbuatan-perbuatan jahat; mempersendakan orang kurang upaya atau golongan terpinggir; kelakuan biadab terhadap ibu bapa, orang tua, wanita, kanak-kanak dan OKU; kandungan yang menjadikan perbuatan tercela dan kurang sopan sebagai amalan biasa atau bahan jenaka; kandungan yang mendorong perbuatan tidak bermoral, songsang dan jahat; paparan bahan kesenian yang dianggap kurang sopan dan bertentangan dengan 'nilai-nilai kesenian masyarakat Malaysia'; (c) Transgenderisme, cth. paparan kelakuan dan gaya hidup transgender; (d) Perlindungan alam sekitar, e.g. memaparkan perlakuan mencemar alam sekitar yang tiada kaitan dengan jalan cerita; (e) Bahasa, cth. bahasa kesat, luah, bahasa bernada kebencian; bercampur aduk melainkan dengan sari kata Bahasa Melayu yang betul.

Bahagian IV: Bahasa kesat atau luah

4.42 Dalam Bahagian IV Garis Panduan PF,¹⁶⁰ bahasa kasar atau luah dalam filem tidak sepenuhnya dilarang, namun LPF mempunyai kuasa untuk meneliti keperluan sama ada menapis penggunaan bahasa sedemikian 'mengikut konteks filem'. Dalam hal ini, Garis Panduan PF menyenaraikan perkataan lucah yang biasa didengari dalam Bahasa Melayu, Inggeris, Cina, Tamil, Hindi, Bengali dan Punjabi.

Proses rayuan kepada Jawatankuasa Rayuan

4.43 Setiap pemilik filem mempunyai hak untuk membuat rayuan kepada Jawatankuasa Rayuan berkenaan mana-mana keputusan oleh LPF.¹⁶¹ Jawatankuasa Rayuan diberi kuasa untuk mengekalkan, membuat keputusan berbeza, atau membatalkan keputusan oleh LPF.¹⁶² LPF wajib mematuhi dan melaksanakan keputusan yang dibuat oleh Jawatankuasa Rayuan.¹⁶³

4.44 Untuk merayu keputusan LPF, pemilik filem perlu menghantar notis rayuan bertulis (yang boleh memuatkan representasi mereka terhadap keputusan LPF) kepada Setiausaha LPF dalam tempoh 30 hari daripada penerimaan makluman keputusan LPF.¹⁶⁴ Bagaimanapun, tidak seperti kewajipan ke atas panel LPF yang menilai filem tersebut untuk mengeluarkan alasan bertulis bagi keputusan-keputusannya, APF tidak memperuntukkan kewajipan atas Jawatankuasa Rayuan untuk mengeluarkan alasan bertulis kepada pemilik filem bagi keputusannya untuk mengekalkan, membuat keputusan berbeza atau membatalkan keputusan asal yang dibuat LPF.

4.45 Jawatankuasa Rayuan diberisi oleh 19 orang anggota, dengan 15 daripadanya dilantik oleh Menteri Dalam Negeri (termasuk Pengerusi dan Naib Pengerusi), manakala 4 lagi adalah ahli-ahli *ex-officio* yang mewakili

NOTA KAKI

¹⁶⁰ Kementerian Dalam Negeri, *Garis Panduan Penapisan Filem*, ms. 19-22.

¹⁶¹ APF, s. 21(1).

¹⁶² APF, s. 23(1).

¹⁶³ APF, s. 24(2).

¹⁶⁴ APF, s. 21.

polis, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Pendidikan.¹⁶⁵ Anggota Jawatankuasa Rayuan selain daripada ahli-ahli *ex-officio* dilantik untuk satu penggal iaitu tiga tahun atau kurang, dan boleh dilantik semula atau dibatalkan pelantikan mereka mengikut budi bicara Menteri.¹⁶⁶

4.46 Tidak seperti keanggotaan dalam Lembaga LPF, APF tidak menghalang ahli politik, penjawat awam dan pegawai kerajaan untuk menganggotai Jawatankuasa Rayuan.¹⁶⁷ APF juga tidak memperuntukkan keperluan bagi anggota-anggota Jawatankuasa Rayuan untuk memiliki kelayakan atau pengalaman khusus – seperti latar belakang perundangan atau industri – untuk layak dilantik ke dalam jawatankuasa tersebut. Malah tidak juga menjadi keperluan bagi Jawatankuasa Rayuan untuk melibatkan perwakilan daripada sektor industri kreatif atau masyarakat sivil.

Kuasa Menteri untuk mengarah, mengecuali, melarang, dan mengawal

4.47 Menteri Dalam Negeri mempunyai kuasa untuk mengeluarkan arahan-arahan umum kepada LPF dan Jawatankuasa Rayuan berkenaan dasar kerajaan yang ‘berkaitan dengan tayangan umum filem-filem dan bahan-bahan publisiti filem’, di mana ia perlu dilaksanakan oleh LPF dan Jawatankuasa Rayuan.¹⁶⁸

4.48 Menteri juga mempunyai kuasa untuk mengeluarkan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan cara pengemukaan filem-filem kepada LPF untuk tujuan penapisan; penentuan fi bagi perkara-perkara di bawah APF; pengelasan (klasifikasi) filem-filem; prosedur pelupusan filem-filem yang tidak dituntut; dan kesalahan-kesalahan yang boleh dikompaun.¹⁶⁹

4.49 Walau apa pun keputusan yang diambil oleh LPF atau Jawatankuasa Rayuan terhadap penilaian sesebuah filem, Menteri mempunyai budi bicara mutlak untuk melarang penayangan, pengedaran, pemilikan, penyebaran dan penjualan filem berkaitan, seandainya mereka berpendapat yang ianya bertentangan dengan kepentingan awam. Perintah larangan tersebut perlulah disiarkan di dalam Warta.¹⁷⁰

4.50 Menteri juga mempunyai kuasa untuk mengecualikan mana-mana filem atau jenis filem daripada melalui penkajian semula penapisan di bawah APF, seandainya mereka berpuas hati yang ianya adalah sejajar dengan kepentingan awam atau negara untuk berbuat demikian.¹⁷¹

Kawal selia Kehakiman

4.51 APF melarang sebarang keputusan oleh LPF, Jawatankuasa Rayuan atau Menteri Dalam Negeri daripada dicabar di mahkamah menerusi rayuan atau semakan,¹⁷² dan memperuntukkan ahli-ahli LPF dan Jawatankuasa Rayuan serta kakitangan mereka dan juga pegawai-pegawai penguatkuasa dengan imuniti daripada pertuduhan sivil atau jenayah bagi tindakan-tindakan yang dibuat dengan niat baik dalam menguatkuasakan peruntukan-peruntukan APF.¹⁷³

NOTA KAKI

¹⁶⁵ APF, s. 22(1). Anggota-anggota *Ex-officio* terdiri daripada: Ketua Polis Negara; Ketua Setiausaha Kementerian yang bertanggungjawab ke atas penapisan filem (secara praktiknya, Kementerian Dalam Negeri); Ketua Setiausaha Kementerian yang bertanggungjawab ke atas peraturan penyiaran (secara praktiknya, Kementerian Dalam Negeri); dan Ketua Pengarah Pendidikan. Wakil-wakil anggota-anggota *ex-officio* tersebut juga boleh dilantik mewakili mereka di dalam Jawatankuasa Rayuan.

¹⁶⁶ APF, Jadual, prgn. 4 dan 6.

¹⁶⁷ APF, Jadual, prgn. 2 jelas hanya terguna pakai ke atas Lembaga LPF sahaja. Bagaimanapun, prgn. 3 dalam Jadual melucutahkan orang-orang berikut daripada menganggotai Jawatankuasa Rayuan: seorang muflis, penghutang kehakiman, sesiapa yang didapati tidak sempurna akal, atau seseorang yang telah disabitkan kesalahan melibatkan penipuan, kecurangan, atau keburukan akhlak.

¹⁶⁸ APF, s. 25

¹⁶⁹ APF, s. 27.

¹⁷⁰ APF, s. 26.

¹⁷¹ APF, s. 28.

¹⁷² APF, s. 48 & 23(2).

¹⁷³ APF, s. 50.



KAWALAN KANDUNGAN

DALAM MEDIUM BEREKSPESI LAIN

5 Kawalan Kandungan dalam Medium Berekspresi Lain

- 5.1 Bab ini membincangkan mekanisma-mekanisma kawalan kandungan lain di Malaysia. Bahagian pertama dalam bab ini memberi gambaran penuh ke atas kerangka forum kawalan industri di bawah AKM. Ia mengenalpasti matlamat dasar yang relevan, pendekatan kawalan, dan aspek pengoperasian. Bagi tujuan perbandingan dalam laporan ini, hanya komponen-komponen utama mekanisma kawalan kendiri ke atas kandungan dalam AKM sahaja yang akan dibincangkan.
 - 5.2 Bahagian seterusnya dalam bab ini menganalisis tafsiran kehakiman ke atas sekatan kandungan yang dikenakan ke atas media cetak di bawah AMCP, menerusi kajian ke atas kes-kes terpilih.
-

Kawalan Kendiri Industri di bawah AKM

Latar belakang dan had-had

- 5.3 AKM berfungsi sebagai sumber perundangan buat kawalan teknikal, ekonomi, kepenggunaan dan pengawalseliaan sosial sistem jaringan komunikasi (termasuklah industri telekomunikasi dan penyiaran).¹⁷⁴ Dalam bidangkuasa ini, AKM membentuk sebuah sistem kawalan kendiri buat kandungan yang disediakan oleh pemberi perkhidmatan aplikasi kandungan, menerusi sebuah forum yang dipimpin oleh industri di bawah kawal selia SKMM dan KKMM. Asas kepada matriks kawalselia perundangan ini adalah Rang Jaminan MSC Malaysia¹⁷⁵ yang membabitkan komitmen Malaysia untuk tidak mengenakan penapisan ke atas internet, sebuah komitmen yang diulangi di dalam AKM dan diperakui di dalam APF.
- 5.4 Prinsip asas mendasari kerangka kawalan AKM adalah kawalan kendiri dalam industri. AKM menetapkan parameter-parameter bagi kandungan terlarang beserta hukumannya, dan menyatakan mekanisma perundangan bagi penubuhan forum industri secara sukarela dan kod kandungan. Ketetapan bagi piawaian kandungan dan had-hadnya, serta prosedur pematuhan dan penguatkuasaan diserahkan kepada forum industri dan kod kandungan. Edisi pertama Kod Kandungan didaftarkan pada 1 September 2004. Edisi kedua, dan yang berkuatkuasa hari ini didaftarkan pada 14 Februari 2020.¹⁷⁶
- 5.5 Kod Kandungan AKM terguna pakai kepada pemberi perkhidmatan aplikasi kandungan.¹⁷⁷ Kod Kandungan tersebut meliputi kesemua bentuk kandungan, sama ada bertulis, audio atau video; dan sama ada

NOTA KAKI

¹⁷⁴ Pernyataan Huraian kepada RUU Komunikasi dan Multimedia 1998.

¹⁷⁵ MSC dilancarkan pada 1996 sebagai sebahagian langkah kerajaan mencapai cita-cita menjadi Silicon Valley di rantau ini. Rang Jaminan diniatkan sebagai jaminan dan tarikan untuk pelabur-pelabur multinasional dan syarikat-syarikat teknologi antarabangsa.

¹⁷⁶ Forum Kandungan Komunikasi dan Multimedia Malaysia, Kod Kandungan Komunikasi dan Multimedia Malaysia, Ed ke-2, 14 Februari 2020 [“Kod Kandungan AKM”], <http://www.cmcf.my/download/cmcf-content-code-english.pdf>, (diakses pada 13 November 2020).

¹⁷⁷ Pemberi perkhidmatan aplikasi kandungan ditafsirkan untuk melibatkan penyiaran langganan terus ke rumah sama ada melalui satelit ataupun kabel; siaran radio dan televisyen bebas ke udara terestrial, dan paparan jaring internet serta video strim. Rujuk: Kod Kandungan AKM, ms. 10.

microblogging, pesanan segera, atau khidmat penstriman. Pematuhan ke atas Kod Kandungan adalah secara sukarela¹⁷⁸ namun pematuhan kepada Kod boleh dijadikan salah sebuah syarat bagi lesen operasi di bawah AKM.¹⁷⁹ AKM juga memperuntukkan bahawa pematuhan ke atas Kod Kandungan adalah langkah pembelaan terhadap sebarang bentuk pendakwaan, tindakan atau prosiding di mahkamah.¹⁸⁰ Oleh itu, AKM menggalakkan pematuhan dengan mengubahnya menjadi kelebihan buat peserta industri.

- 5.6 Secara konsepnya, mekanisma kawalan kandungan AKM adalah progresif berbanding mekanisma-mekanisma kawalan kandungan lain di Malaysia. Hakikat bahawa kerangka ini dapat terus beroperasi dengan stabil secara relatif dalam landskap sosiopolitik yang sama seperti APF, menjadikannya sebuah perbandingan berguna untuk laporan ini. Ianya tidak bertujuan untuk memperkecilkan atau melepas pandang beberapa contoh di mana kuasa-kuasa menyiasat dan mendakwa kerajaan di bawah AKM beberapa kali telah digunakan untuk menghentikan kritikan-kritikan terhadap mereka dalam pimpinan politik, atau untuk memendamkan wacana awam mengenai isu-isu yang dianggap ‘sensitif’ terhadap kepentingan-kepentingan politik kerajaan; ianya juga bukan bertujuan untuk mengenepikan kompleksiti-kompleksiti yang berevolusi dalam kawalan ke atas maklumat palsu dan pemalsuan maklumat dalam talian. Walau bagaimanapun, contoh-contoh tindakbalas berlebihan atau keterlaluan kerajaan tidak mengurangkan ketahanan operasional kawalan kandungan yang dipimpin industri di bawah mekanisma AKM, yang berdasarkan kepada kawalan kendiri, tidak melibatkan penapisan awal, dan mengangkat pendekatan yang lebih inklusif serta pendekatan konsultatif dalam sekatan kandungan.

Pengawal Selia

- 5.7 Di bawah AKM, SKMM diberi kuasa untuk menubuhkan dan memantau sebuah forum kandungan yang berdasarkan industri. Forum kandungan ditugaskan untuk membuat dan mengoperasikan sebuah kod kandungan bagi menguruskan kelas-kelas kandungan yang dilarang di bawah AKM.¹⁸¹ SKMM juga menasihati Menteri dalam hal melibatkan dasar komunikasi dan multimedia nasional, mengusulkan pembaharuan berkaitan perundangan, menyelia dan memantau aktiviti-aktiviti komunikasi dan multimedia, dan mempromosikan kawalan kendiri dalam industri komunikasi dan multimedia.¹⁸² Anggota-anggota SKMM termasuk Pengarusunya dilantik oleh Menteri, dan melibatkan sekurang-kurangnya 3 orang wakil dari kerajaan.¹⁸³

NOTA KAKI

¹⁷⁸ AKM, s 98(1); *Kod Kandungan AKM*, ms. 10 (prgn. 6.2).

¹⁷⁹ AKM, s 99. Sebagai contoh, pematuhan dengan kod industri yang diiktiraf adalah salah sebuah syarat dalam lesen pemberi perkhidmatan aplikasi kandungan yang dikeluarkan kepada entiti seperti Astro, platform-platform Media Prima, Unifi TV, dll. Dimaklumkan bahawa, entiti-entiti yang membekalkan perkhidmatan aplikasi kandungan menerusi internet (misalnya pemberi perkhidmatan aplikasi kandungan internet seperti Astro Go, iFlix, dan Netflix) dikecualikan daripada lesen di bawah AKM. Rujuk: Peraturan-peraturan Komunikasi dan Multimedia (Pelesenan) (Pengecualian) 2000 [P.U.(A) 125/2000], <https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/Communications-and-Multimedia-Licensing-Exemption-Order-Regulation-2000.pdf>, (diakses pada 13 November 2020).

¹⁸⁰ AKM, s 98(2); *Kod Kandungan AKM*, Bhg 1, ms. 10 (prgn. 6.3).

¹⁸¹ Akta Komunikasi dan Multimedia 1988 (“AKM”), ss. 212-213.

¹⁸² Akta Suruhanjaya Multimedia dan Komunikasi Malaysia [Akta SKMM], s. 16(1).

¹⁸³ Akta SKMM, s. 6.

- 5.8 Pada 20 Mac 2001, SKMM mereka/menubuhkan Forum Kandungan Komunikasi dan Multimedia Malaysia (Forum Kandungan).¹⁸⁴ Keanggotaan Forum Kandungan terdiri dari ahli-ahli daripada sektor-sektor berbeza industri komunikasi dan multimedia. Ahli Biasa terdiri daripada penyiar, pembekal perkhidmatan akses internet, pembikin atau pengedaran kandungan, pengiklan, pembekal perkhidmatan hos teks audio, dan kumpulan-kumpulan sivik.¹⁸⁵ Entiti yang tidak tergolong dalam enam kategori Ahli Biasa tetapi mempunyai kepentingan dalam kawalan kandungan industri komunikasi dan multimedia boleh menyertai Forum Kandungan sebagai Ahli Bersekutu.¹⁸⁶ Ketika ini, Forum Kandungan terdiri daripada 41 Ahli Biasa dan 4 Ahli Bersekutu.¹⁸⁷ Forum Kandungan diuruskan oleh Majlis yang terdiri daripada seorang Penggerusi dan 18 yang lain yang dilantik menerusi keahlian Biasa Forum Kandungan untuk satu penggal selama dua tahun.¹⁸⁸
- 5.9 Mandat berkanun bagi Forum Kandungan¹⁸⁹ adalah untuk menyediakan kod kandungan dengan prosedur model bagi menguruskan kandungan yang menyinggung atau tidak sopan,¹⁹⁰ yang mana boleh melibatkan:¹⁹¹
- (a) Sekatan ke atas penyebaran bahan yang tidak sesuai;
 - (b) Cara-cara mengklasifikasikan kandungan;
 - (c) Prosedur untuk menguruskan aduan awam; dan
 - (d) Memaparkan budaya Malaysia dan identiti nasional.
- 5.10 Matlamat-matlamat yang ditetapkan oleh Forum Kandungan adalah untuk membolehkan representasi seimbang oleh sektor-sektor yang relevan dalam industri dan masyarakat bagi memastikan bahawa Kod Kandungan AKM mencerminkan pandangan-pandangan komuniti secara keseluruhan.¹⁹² Penggunaan piawaian komuniti dalam meneliti kesesuaian sesebuah kandungan adalah prinsip yang menonjok kerangka kawalan kandungan AKM.¹⁹³
- 5.11 Forum Kandungan menggalas tanggungjawab mentadbir Kod Kandungan dan mengenakan sekatan-sekatan apabila berlaku pelanggaran.¹⁹⁴ Biro Aduan telah ditubuhkan di bawah Forum Kandungan bagi tujuan menerima, mengantara, dan jika perlu, mengadili aduan dan rungutan berkaitan pelanggaran Kod Kandungan AKM.¹⁹⁵ Tugas dan fungsi Biro Aduan serta prosedur-prosedur berkaitan aduan dibincangkan kemudian dalam bab ini.

NOTA KAKI

¹⁸⁴ Forum Kandungan Komunikasi dan Multimedia Malaysia, History & Mission, <http://www.cmcf.my/history-mission>, (diakses pada 13 November 2020).

¹⁸⁵ Forum Kandungan Komunikasi dan Multimedia Malaysia, Fact Sheet, <http://www.cmcf.my/fact-sheet>, (diakses pada 13 November 2020).

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Forum Kandungan Komunikasi dan Multimedia Malaysia, History & Mission. Wakil-wakil diambil daripada setiap enam kategori Ahli Biasa Forum Kandungan: Pengiklan, Pembekal Perkhidmatan Teks Audio, Penyiar, Kumpulan Sivik, Pembikin/Pengedaran Kandungan, dan Pembekal Perkhidmatan Akses Internet.

¹⁸⁹ Forum Kandungan dianggap sebagai sebuah forum industri di bawah AKM (rujuk s. 212 dibaca dengan s. 94). Fungsi berkanunnya sebagai forum industri dijelaskan dalam AKM (ss. 212 & 213 dibaca dengan ss. 94-103).

¹⁹⁰ AKM, s. 212.

¹⁹¹ AKM, s. 213(2).

¹⁹² Forum Kandungan Komunikasi dan Multimedia Malaysia, History & Mission.

¹⁹³ Pernyataan Huraian Rang Undang-undang Komunikasi dan Multimedia 1998, prgn. 119.

¹⁹⁴ Kod Kandungan AKM, ms. 57 (prgn. 2.3). Walaupun Forum Kandungan mempunyai mandat untuk mengurus aduan-aduan berkaitan Kod Kandungan, SKMM masih mengelakkan kuasa di bawah AKM untuk menyiasat secara langsung sebarang pelanggaran Kod Kandungan. Topik ini dibincangkan kemudian dalam bab ini.

¹⁹⁵ Forum Kandungan Komunikasi dan Multimedia Malaysia, Fact Sheet; Kod Kandungan AKM, ms. 57 (prgn. 2.4).

Dasar dan matlamat-matlamat

- 5.12 Tidak seperti APF, AKM mengukuhkan semula matlamat-matlamat dasar kebangsaan bagi industri komunikasi dan multimedia¹⁹⁶ yang menggariskan:
- (a) Menjadikan Malaysia sebagai pusat dan tumpuan utama dunia bagi perkhidmatan komunikasi dan maklumat dan kandungan multimedia;
 - (b) Menggalakkan pewujudan masyarakat madani di mana perkhidmatan berdasarkan maklumat akan menyediakan asas bagi peningkatan mutu kerja dan hidup yang berterusan;
 - (c) Mencambahkan dan memupuk sumber maklumat dan perlambangan budaya yang membantu mengetengahkan identiti kebangsaan dan kepelbagaiannya dunia; dan
 - (d) Mengawal selia bagi faedah jangka panjang pengguna akhir.
- 5.13 Malah, tidak seperti APF, tujuan dan matlamat AKM turut dengan jelas dinyatakan di dalam Akta tersebut.¹⁹⁷ Matlamat-matlamat dasar nasional dan tujuan AKM ini juga dinyatakan di dalam pengenalan, prinsip-prinsip dan objektif-objektif Kod Kandungan¹⁹⁸ yang jelas menghubungkaitkan matlamat dasar dan pembahagian kuasa antara AKM dengan Forum Kandungan.
- 5.14 Pengenalan, prinsip-prinsip dan matlamat-matlamat Kod Kandungan disenaraikan semula dalam Lampiran I. Beberapa tema yang yang konsisten, seperti pendekatan berlandaskan hak-hak, keterangkuman dan berperwakilan, tidak priskriptif, dan pencapaian kesimbangan antara kepentingan-kepentingan dan keutamaan-keutamaan yang berbeza, diperkuuhkan semula menerusi keseluruhan Kod Kandungan AKM. Sebagai contoh:
- (a) Kebebasan untuk menghasilkan kandungan dan untuk memilih dan mengakses kandungan pada satu sisi, serta melindungi kepentingan keselamatan masyarakat dan negara pada sisi yang lain, adalah kedua-duanya sama relevan, dan perlu diseimbangkan dalam merangka piawaian dan garis panduan kandungan.
 - (b) Kepelbagaiannya dan perbezaan keperluan pengguna dan pilihan rentas spektrum politik, ekonomi, dan budaya juga perlu dicerminkan menerusi bentuk-bentuk kandungan yang disediakan buat pengguna.
 - (c) Kod Kandungan mengambil pendekatan berlandaskan pendekatan hak-hak apabila memerlukan ses sebuah kandungan tidak mengandungi bahan yang bersifat diskriminasi tetapi sebaliknya mencerminkan kepelbagaiannya intersectional dengan mengambil kira pembahagian masyarakat yang luas dan kelas-kelas yang dilindungi.
 - (d) Tanggungjawab untuk mengimbangi kepentingan-kepentingan yang bertembung ini dalam menghasilkan dan menghadam kandungan, dikongsi bersama antara penerbit dan pengguna kandungan.
 - (e) Kod Kandungan ini ditafsir dan dikuatkuasa berdasarkan fungsi menyeluruh AKM yang mengawal kendiri, liberalisasi, dan ketelusan.
- 5.15 Secara khusus, bahagian Mukadimah Kod Kandungan mengiktiraf hak kebebasan pengguna memilih kandungan, namun kebebasan tersebut perlulah diseimbangkan dengan kepentingan awam,¹⁹⁹ dan tanggungjawab memilih tersebut dikongsi bersama oleh pengguna.²⁰⁰ Mukadimah Kod Kandungan juga mengiktiraf kepentingan berita dan laporan berita dalam melahirkan masyarakat yang bermaklumat²⁰¹ juga bahawa maklumat dan hiburan perlu menepati pelbagai keperluan-keperluan perniagaan, politik, rekreasi, informasi, budaya dan pendidikan berbeza pengguna.²⁰²

NOTA KAKI

¹⁹⁶ AKM 1998, s. 3(2).

¹⁹⁷ AKM, ss. 3(1)(b)-(d).

¹⁹⁸ Kod Kandungan AKM, ms. 5-7.

¹⁹⁹ Kod Kandungan AKM, ms. 6 (prgn. 1.5).

²⁰⁰ Kod Kandungan AKM, ms. 6 (prgn. 1.6).

²⁰¹ Kod Kandungan AKM, ms. 5 (prgn. 1.3).

²⁰² Kod Kandungan AKM, ms. 5 (prgn. 1.4).

5.16 Prinsip-prinsip umum Kod Kandungan antara lainnya menuntut agar:

- (a) Dalam menentukan sekatan-sekatan ke atas kandungan, keinginan pengguna-pengguna untuk mendapatkan kepelbagaian kandungan dan akses kepada maklumat perlu diseimbangkan dengan keperluan untuk 'memelihara undang-undang, ketenteraman, dan kesusailaan'.²⁰³ Kandungan perlu menepati kepelbagaian citarasa dan kehendak masyarakat umum Malaysia.²⁰⁴
- (b) Kandungan tidak boleh mengandungi bahan yang kesat atau mendiskriminasi, sebaliknya perlu melibatkan dan menghormati kepelbagaian kaum, agama, budaya, etnik, asal usul kebangsaan, jantina, umur, status perkahwinan, status sosio-ekonomi, kecenderungan politik, latarbelakang pendidikan, lokasi geografi, kecenderungan seksual, atau keupayaan fizikal atau mental, di samping mengiktiraf hak-hak dan kebebasan setiap individu terhadap pengiktirafan penuh dan saksama selain menikmati hak-hak asasi dan kebebasan seperti yang dijamin oleh Perlembagaan Persekutuan.²⁰⁵
- (c) Kandungan wajib menggambarkan lelaki dan wanita secara adil dan saksama berlandaskan kepelbagaian menurut umur, kedudukan sosial, keturunan etnobotanya, penampilan fizikal, latar belakang, agama, pekerjaan, keadaan sosioekonomi dan aktiviti rekreasi, di samping meneruskan pelbagai kepentingan-kepentingan lain.²⁰⁶

Garis panduan dan sekatan-sekatan terhadap kandungan

- 5.17 AKM sendiri menetapkan huraian-huraian meluas berkenaan kandungan yang disekat dan dianggap sebagai menyinggung: Akta tersebut melarang pembekalan kandungan yang sumbang, lucah, palsu, mengancam, atau bersifat jelik dengan niat untuk mengacau, mencaci, mengugut, atau mengganggu mana-mana orang.²⁰⁷ Peranan Kod Kandungan AKM adalah untuk menyediakan piawaian dan garis panduan yang menafsir atau memperuntukkan pengkhususan kepada huraian-huraian meluas berkaitan kandungan yang disekat di dalam AKM. Kuasa Forum Kandungan untuk menafsir dan menyelia kandungan diterangkan menerusi peruntukan-peruntukan berkanun AKM; di mana Forum Kandungan tidak boleh melarang atau menyekat kandungan yang tidak tertakluk di bawah undang-undang tersebut.
- 5.18 Mekanisma kawalan kandungan menuntut agar penerbit dan penyedia kandungan membuat kawalan kendiri ke atas kandungan yang diterbitkan mereka dengan menggunakan piawaian dan garis panduan di dalam Kod Kandungan AKM. Penerbit atau penyedia kandungan akan menentukan sendiri sama ada kandungan yang dihasil atau ingin dihasilkan mematuhi piawaian di dalam Kod Kandungan sebelum disiar atau diedarkan. Sekiranya timbul aduan mengatakan kandungan tersebut adalah 'sumbang, lucah, palsu, mengancam atau bersifat jelik dengan niat untuk mengacau, mencaci, mengugut, atau mengganggu mana-mana orang', menjadi tanggungjawab penerbit atau penyedia untuk menunjukkan yang mereka telah mematuhi piawaian dan garis panduan kandungan seperti yang ditetapkan oleh Kod Kandungan.

NOTA KAKI

²⁰³ Kod Kandungan AKM, ms. 6 (prgn. 2.2).

²⁰⁴ Kod Kandungan AKM, ms. 7 (prgn. 2.8).

²⁰⁵ Kod Kandungan AKM, ms. 6-7 (prgn. 2.4, 2.7 & 2.9).

²⁰⁶ Kod Kandungan AKM, ms. 6 (prgn. 2.5).

²⁰⁷ AKM, s. 211. S.233 menggunakan penjelasan serupa untuk bentuk-bentuk kandungan yang dianggap sebagai menyalahi undang-undang. 'Kandungan' ditafsirkan dalam s. 6 AKM sebagai apa-apa bentuk bunyi, teks, gambar pegun, gambar bergerak, atau persembahan audio-visual lain, persembahan sentuhan atau apa-apa gabungan yang sedemikian yang mampu direka, dimanipulasi, disimpan, diambil atau disampaikan secara elektronik.

**FOTO:** Threemendous Films

- 5.19 Kod Kandungan AKM dibahagikan kepada garis panduan umum (Bahagian 2) dan garis panduan tambahan khusus buat sektor-sektor: Iklan (Bahagian 3); Penyiaran (Bahagian 4); Dalam Talian (Bahagian 5); Perkhidmatan Perumah Teks Audio (Bahagian 6); Kandungan Terhad (Bahagian 7); dan Perlindungan Pengguna (Bahagian 10). Laporan ini hanya menumpukan kepada garis panduan dalam Kod Kandungan yang relevan terhadap kandungan yang dihasilkan menerusi medium filem. Kriteria khusus kandungan bagi setiap bahagian dalam Kod Kandungan secara umumnya tidak bersifat preskriptif (melainkan beberapa pengecualian). Forum Kandungan diberi kuasa untuk menilai dan menyemak semula Kod Kandungan; dan penilaian tersebut perlu melalui rundingan awam.²⁰⁸
- 5.20 Bahagian 2 Kod Kandungan AKM menerangkan piawaian dan sekatan khusus buat kandungan dalam 10 perkara dan dirumuskan dalam **Jadual 5A**.
- 5.21 **Stesen-stesen penyiar** perlu mematuhi arahan tambahan di dalam Bahagian 4 berkaitan dengan klasifikasi dan penjadualan program-program.²⁰⁹ Piawaian klasifikasi LPF diguna pakai ke atas kandungan yang bersiaran dan perlu dipaparkan secara berkala di dalam program mereka.²¹⁰ Program-program yang diklasifikasikan sebagai 'U' dan 'P13' boleh disiarkan pada bila-bila masa manakala program yang diklasifikasikan sebagai '18' hanya boleh disiarkan selepas jam 10.00 p.m.²¹¹
- 5.22 Stesen-stesen penyiar perlu memberi perhatian ke atas kepentingan untuk menyediakan kandungan yang memenuhi kepelbagaiannya citarasa dan kehendak penonton Malaysia,²¹² dan kepentingan untuk memastikan kandungan bebas dari bahan-bahan yang mendiskriminasi dan kesat yang termasuk kaum, agama, budaya, etnik, asal keturunan, jantina, umur, status perkahwinan, kedudukan sosioekonomi, kecenderungan politik, latar belakang pendidikan, lokasi geografi, kecenderungan seksual, atau keupayaan fizikal atau mental.²¹³ Arahan-arahan khusus juga diberikan kepada stesen-stesen penyiar berkaitan kandungan keagamaan dan eksploitasi atau penghinaan ke atas kumpulan-kumpulan tertentu. Sekatan-sekatan dan garis panduan ini disertakan dalam Jadual 5A.
- 5.23 Garis panduan tambahan dari Bahagian 5 tentang kawalan kandungan dalam talian, dan dari Bahagian 10 yang berkaitan dengan kewajipan ke atas perlindungan pengguna, turut disertakan dalam Jadual 5A.

NOTA KAKI²⁰⁸ Kod Kandungan AKM, Bahagian 8, ms. 63-64 (prgn. 11.1-11.7).²⁰⁹ Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 34 (prgn. 3.1).²¹⁰ Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 34 (prgn. 3.2).²¹¹ Penyiar berdasarkan langganan yang menyediakan maklumat mengenai klasifikasi program sebelum siaran program atau menggunakan perlindungan berteknologi seperti sekatan ibu bapa dikecualikan dari garis panduan penjadualan ini. Rujuk: Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 35 (prgn. 3.3-3.5).²¹² Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 35 (prgn. 3.6).²¹³ Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 35 (prgn. 3.7).

Jadual 5A: Ringkasan piawaian dan sekatan-sekatan kandungan di bawah Kod Kandungan AKM

Kategori	Huraian
I Kandungan Tidak Sopan	Kandungan tidak sopan didefinisikan sebagai bahan-bahan yang 'bersifat jelik, tingkah laku yang tidak sopan dan bertentangan dengan piawaian kelakuan yang diterima umum.' ²¹⁴ Adegan-adegan seks dan bogel tidak boleh ditayangkan langsung kecuali dengan kebenaran Lembaga Penapisan Filem. ²¹⁵
II Kandungan Lucah	Kandungan lucah adalah kandungan yang menimbulkan 'rasa jijik' dan 'menyinggung tanggapan adab seseorang berhubung dengan kesopanan dan kehormatan'. ²¹⁶ Ujian kelucahan adalah dengan melihat samada kandungan tersebut 'mempunyai kecenderungan untuk merosakkan pemikiran sesiapa yang terdedah kepada komunikasi tersebut'. ²¹⁷ Pemaparan kegiatan seks yang pada pertimbangan 'orang dewasa yang munasabah' bersifat 'eksplisit dan pornografik' adalah dilarang sama sekali. ²¹⁸ Pornografi kanak-kanak, pemaparan jenayah seks, dan kandungan yang merendahkan maruah atau menjadikan orang dewasa atau kanak-kanak sebagai objek seks adalah dilarang. ²¹⁹
III Keganasan	Dengan memperakui bahawa keganasan boleh berlaku berpunca daripada bencana alam dan konflik antara manusia dan sama ada menerusi fakta atau cereka popular, penyedia kandungan mungkin perlu untuk mencerminkan, menggambarkan dan melaporkan 'kebenaran-kebenaran yang pahit' untuk 'memahami keadaan manusia' serta peranan yang dimainkan oleh penceritaan keganasan dalam 'proses ketamadunan'. ²²⁰ Dalam konteks ini, adalah menjadi tuntutan bahawa: ²²¹ <ul style="list-style-type: none"> (a) Keganasan dipaparkan secara bertanggungjawab dan bukan mengeksplotasi, dan tidak keterlaluan, memberi ganjaran, menghina, atau pun bercorak mengajar. (b) Paparan keganasan mestilah melibatkan akibat daripadanya yang dialami mangsa dan pelakunya. (c) Perhatian yang lebih mestilah dilaksanakan andai kanak-kanak boleh menonton, atau terlibat dengan pemaparan: usia muda yang mudah dipengaruhi atau mudah terpengaruh perlu dipertimbangkan. (d) Keganasan perlu diperlakukan bersesuaian dengan konteks dan apa yang diharapkan penonton. Pemaparan amalan-amalan kejam dan penderaan yang memberi ganjaran, imejan kecederaan, kekerasan dan darah yang eksplisit dan keterlaluan hendaklah dielakkan. (e) Di dalam pelaporan atau analisa berita dan acara-acara sukan, pemaparan keganasan adalah dibenarkan tertakluk kepada pertimbangan penyuntingan yang sepatutnya, berwaspada dan berbudi bicara dalam pemilihan persembahan audio visual, dan memberi peringatan awal buat penonton. (f) Penayangan perlakuan merbahaya yang mudah ditiru mestilah mempunyai alasan dan sebaik-baiknya tidak harus dibenarkan. (g) Paparan adegan keganasan seksual yang amat jelas (grafik) adalah tidak dibenarkan.

NOTA KAKI²¹⁴ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 12 (prgn. 2.1).²¹⁵ Ibid.²¹⁶ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 13 (prgn. 3.1).²¹⁷ Ibid.²¹⁸ Ibid.²¹⁹ Ibid.²²⁰ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 14 (prgn. 4.1 & 4.2).²²¹ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 15-16 (prgn. 4.3).

Kategori	Huraian
IV Kandungan Mengancam	<p>Kandungan yang ‘menyebabkan gangguan, ancaman mudarat dan kejahanan, menggalakkan dan mendorong kepada jenayah, atau membawa kepada ketidak tenteraman awam’ adalah dilarang.²²² Ini termasuklah:²²³</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Propaganda kebencian yang menggalakkan penghapusan bangsa ataupun kebencian terhadap kumpulan-kumpulan tertentu, dan (b) Sebarang maklumat yang berkemungkinan mengancam keselamatan negara ataupun kesihatan dan kesejahteraan umum, seperti penerangan tentang cara membuat bom, pengeluaran dadah terlarang atau barang tiruan, menyebarkan berita palsu berkaitan percaduhan kaum, atau menyebarkan maklumat tentang kemungkinan serangan pengganas, atau penularan penyakit berbahaya atau berjangkit.
V Bahasa Kesat	<p>Penggunaan kata-kata menghina dan kesat dengan tujuan untuk menyinggung individu atau kumpulan adalah dilarang, begitujuga perkataan-perkataan dalam bahasa lazim di Malaysia yang dianggap sebagai lucu atau tidak senonoh, termasuk rujukan biadap terhadap hubungan seks atau organ seks. Namun Kod Kandungan tidak menyenaraikan bahasa kesat yang menyinggung dan rujukan biadap yang dilarang.²²⁴</p> <p>Ucapan bernada kebencian adalah dilarang, dan dirujuk sebagai gambaran yang merendah-rendahkan, memfitnah, atau menjatuhkan maruah individu atau kumpulan berdasarkan kaum, etnik, agama, kewarganegaraan, jantina, kecenderungan seks, atau ketidakupayaan. Menghuraikan kumpulan-kumpulan tersebut dengan menggunakan bahasa yang keras, kasar, rujukan seksual ataupun isyarat lucu dianggap sebagai ucapan yang bernada kebencian.²²⁵</p> <p>Penyedia kandungan juga perlu memberi perhatian terhadap penggunaan bahasa yang eksplisit ataupun grafik berkaitan kisah-kisah kecelakaan, kemalangan ataupun keganasan seks, yang boleh menimbulkan kegelisahan untuk tontonan am.²²⁶</p>
VI Kandungan Palsu	<p>Penyedia kandungan diperlukan mengelak dari memasukkan bahan palsu yang boleh mengelirukan, dan mengambil langkah-langkah untuk mengurangkan kemungkinan menyampaikan kandungan-kandungan palsu.²²⁷ Bagi tujuan Kod Kandungan, kandungan palsu ialah kandungan yang mana pembekal kandungan tidak mengambil langkah-langkah wajar untuk menentukan kesahihannya sebelum kandungan tersebut dikomunikasikan.²²⁸ Bagaimanapun, kandungan palsu dalam satira atau parodi, atau di mana ianya ‘jelas pada pandangan pengguna biasa yang kandungan tersebut adalah fiksyen’ adalah dibenarkan dibawah Kod Kandungan.²²⁹</p>
VII Kandungan Kanak-kanak	<p>Di dalam konteks di mana kandungan untuk kanak-kanak (ditafsirkan berusia 14 tahun ke bawah) yang ‘mendekati pemikiran yang mudah terpengaruh dan memberi kesan kepada sikap sosial dan kebijaksanaan’,²³⁰ menjadi keperluan untuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Pemilihan, kawalan bahan-bahan, perwatakan dan juga plot perlulah dipantau rapat, tetapi tanpa memberi impak kepada ‘kecergasan dan kekuatan yang biasa dikaitkan dengan imaginasi kanak-kanak dan kegemaran mereka terhadap pengalaman yang mengujakan’.²³¹ (b) Jika ia melibatkan watak-watak sebenar, keganasan hanya boleh dipaparkan jika ianya penting untuk perkembangan watak dan plot, dan walaupun dalam kandungan animasi, keganasan tidak boleh dijadikan tema utama atau menyumbang kepada peniruan berbahaya.²³²

NOTA KAKI²²² Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 17 (prgn. 5.1 & 5.2).²²³ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 17 (prgn. 5.3).²²⁴ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 18 (prgn. 6.1(i)-(ii)).²²⁵ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 18 (prgn. 6.1(iii)).²²⁶ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 18 (prgn. 6.1(iv)).²²⁷ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 19 (prgn. 7.1 & 7.4).²²⁸ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 19 (prgn. 7.2).²²⁹ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 19 (prgn. 7.3).²³⁰ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 19 (prgn. 8.1).²³¹ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 19 (prgn. 8.1).²³² Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 19-20 (prgn. 8.1(i)(a)-(b)).

Kategori	Huraian
	<p>(c) Adegan-adegan keganasan yang meremehkan kesan-kesan perbuatan-perbuatan ganas tidak boleh dimasukkan ke dalam kandungan kanak-kanak, dan jika mengandungi keganasan, ia perlu memaparkan akibat daripada perbuatan tersebut terhadap mangsa-mangsa dan pelaku-pelakunya.²³³</p> <p>(d) Kandungan yang mempunyai tema yang boleh mengancam perasaan tenteram kanak-kanak atau yang boleh menggalakkan mereka untuk meniru aksi yang ditonton perlu diuruskan dengan berhati-hati.²³⁴</p>
VIII Nilai-nilai Kekeluargaan	<p>Pendekatan hak-hak secara holistik adalah diperlukan memandangkan ianya berkaitan dengan pemaparan-pemaparan jantina dan stereotaip jantina. Ini termasuklah menghormati kesaksamaan intelektual dan emosional dan maruah kedua-dua jantina. Walaupun wujud masalah ‘diskriminasi sosial,’²³⁵ penyedia kandungan harus menyediakan kandungan yang:</p> <p>(a) Mencerminkan kesedaran tentang keperluan untuk menjauhi dan mengatasi pemaparan berat sebelah antara jantina;²³⁶</p> <p>(b) Memaparkan wanita dan lelaki sebagai saksama dari segi ekonomi dan emosi, dan di dalam ruang persendirian dan umum;²³⁷</p> <p>(c) Memaparkan setiap orang sebagai peserta yang aktif dalam unit keluarga,²³⁸ dan</p> <p>(d) Memaparkan lelaki dan wanita sebagai ‘orang yang mendapat manfaat sama, sama ada berkeluarga atau sebaliknya, dalam kedua-dua hal pekerjaan dan aktiviti masa lapang, dan setakat yang mungkin, dalam semua jenis-jenis tema keadaan’²³⁹</p>
IX Golongan Berkeperluan Khas	Dalam konteks jenaka yang dibuat berdasarkan kecacatan dari segi fizikal, mental, atau ketidakupayaan deria, timbul risiko kesalahan walaupun dibuat tanpa niat jahat, maka piawaian yang ditetapkan oleh Kod Kandungan adalah rujukan-rujukan terhadap kecacatan perlulah dalam terma-terma neutral dan tidak merendah-rendahkan. ²⁴⁰
X Privasi	Penyedia dan pengedar kandungan perlu menghormati dan mematuhi undang-undang berkaitan privasi dan maklumat peribadi. ²⁴¹
XI Kandungan Keagamaan <i>Bagi stesen penyiaran</i>	<p>Stesen-stesen penyiaran perlu menghormati Islam sebagai agama rasmi negara, dan jaminan perlembagaan ke atas hak kebebasan beragama masyarakat lain.²⁴² Stesen-stesen penyiaran perlu memastikan kandungan keagamaan tidak digunakan untuk menyampaikan ancaman kepada mana-mana kaum atau agama atau berkemungkinan menimbulkan ketidakharmonian.²⁴³</p> <p>Stesen-stesen penyiaran perlu memastikan setiap program keagamaan Islam mendapat kebenaran daripada pihak berkuasa agama yang relevan sebelum disiarkan.²⁴⁴ Nasihat daripada pihak berkuasa agama yang berkenaan juga perlu didapatkan bagi kandungan berkaitan agama-agama lain.²⁴⁵</p>

NOTA KAKI²³³ C233 Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 20 (prgn. 8.1(i)(c)).²³⁴ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 20 (prgn. 8.1(ii)).²³⁵ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 21 (prgn. 9.1).²³⁶ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 21 (prgn. 9.1).²³⁷ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 21 (prgn. 9.1).²³⁸ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 21 (prgn. 9.2).²³⁹ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 21 (prgn. 9.2).²⁴⁰ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 21 (prgn. 10.1).²⁴¹ Kod Kandungan AKM, Bahagian 2, ms. 21 (prgn. 11.1).²⁴² Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 41 (prgn. 3.12).²⁴³ Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 41 (prgn. 3.13).²⁴⁴ Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 41 (prgn. 3.14).²⁴⁵ Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 41 (prgn. 3.14).

Kategori	Huraian
XII Eksploitasi <i>Bagi stesen penyiaran</i>	Stesen-stesen penyiaran perlu memastikan eksplorasi wanita, lelaki, dan kanak-kanak tidak digalakkan, ²⁴⁶ dan sebarang kandungan yang negatif atau merendahkan peranan atau sifat wanita, lelaki dan kanak-kanak perlu dielakkan. ²⁴⁷ Ini termasuklah cara penggambaran, pemakaian, atau fokus kamera pada tubuh badan bagi membayangkan perlakuan memberahikan. ²⁴⁸
XIII Kandungan Dalam Talian	Walaupun tanggungjawab untuk kandungan dalam talian dipikul oleh penghasil kandungan, ²⁴⁹ pengguna-pengguna atau pelanggan-pelanggan bertanggungjawab ke atas pilihan mereka dan penggunaan kandungan dalam talian. ²⁵⁰
XIV Perlindungan Pengguna	Dalam melindungi golongan kanak-kanak, setiap kandungan perlu memberi perhatian sewajarnya kepada kebaikan kanak-kanak pada setiap masa, dan segala usaha mesti dibuat bagi memastikan bahawa mana-mana kandungan tidak menyebabkan, menggalakkan, atau mempromosikan kecederaan fizikal atau penderaan ke atas kanak-kanak atau mendedahkan mereka kepada bahaya moral. ²⁵¹ Kandungan tidak boleh membanggakankan peristiwa dan kejadian yang berkait dengan kengerian, seks dan keganasan melainkan ianya dalam konteks kejadian dan situasi sebenar. ²⁵² Kandungan harus menghormati, melindungi dan mempromosikan kepelbagaiannya budaya, termasuklah kepentingan golongan minoriti dan yang terpinggir. ²⁵³

Pelaksanaan dan penguatkuasaan

- 5.24 Dalam keadaan di mana sebuah aduan dibawa terhadap penerbit atau penyedia kandungan, Forum Kandungan, menerusi Biro Aduannya, akan mengadakan siasatan, dan jika didapati bahawa aduan tersebut adalah berasas, mereka boleh mengenakan denda tidak berkanun ke atas penerbit kandungan berkaitan. Biro Aduan yang ditubuhkan di bawah Forum Kandungan bertanggungjawab menerima, mengantara, dan mengadili aduan-aduan dan rungutan-rungutan berkaitan pelanggaran Kod Kandungan AKM.²⁵⁴ Kuasa untuk menguatkuasakan Kod Kandungan ini datang daripada komitmen oleh mereka yang berpegang kepada Kod Kandungan sendiri.²⁵⁵
- 5.25 Biro Aduan diberisi oleh enam orang perwakilan dari²⁵⁶ ahli-ahli Forum Kandungan, diketuai oleh seorang Pengurus dari kalangan bekas hakim atau pegawai perundangan. Panel siasatan Biro Aduan diberisi oleh Pengurus dan sekurang-kurangnya tiga ahli lain. Ahli-ahli panel perlu memaklumkan kepada Pengurus tentang sebarang kepentingan peribadi yang boleh meletakkan mereka dalam kedudukan yang berkonflik dengan aduan yang sedang diteliti.²⁵⁷ Majlis Forum Kandungan mempunyai kuasa untuk menggantung mana-mana ahli Biro atas sebab salah laku, ketidakmampuan atau mana-mana sebab-sebab lain yang menyebabkan mereka tidak layak menjadi ahli Biro Aduan.²⁵⁸

NOTA KAKI

²⁴⁶ Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 42 (prgn. 3.17).

²⁴⁷ Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 42 (prgn. 3.17).

²⁴⁸ Kod Kandungan AKM, Bahagian 4, ms. 42 (prgn. 3.18).

²⁴⁹ Kod Kandungan AKM, Bahagian 5, ms. 46 (prgn. 4.1(b)).

²⁵⁰ Kod Kandungan AKM, Bahagian 5, ms. 47 (prgn. 4.1(d)).

²⁵¹ Kod Kandungan AKM, Bahagian 10, ms. 75 (prgn. 3.2).

²⁵² Kod Kandungan AKM, Bahagian 10, ms. 75 (prgn. 3.3(iii)).

²⁵³ Kod Kandungan AKM, Bahagian 10, ms. 75 (prgn. 3.4).

²⁵⁴ Kod Kandungan AKM, ms. 61 (prgn. 2.4).

²⁵⁵ Kod Kandungan AKM, ms 59. (prgn. 1.1). Sebagai maklumat bahawa s. 99 (dibaca bersama s. 51) AKM memberi kuasa kepada SKMM untuk menetapkan mana-mana entiti atau individu mematuhi Kod Kandungan AKM sebagai salah satu syarat-syarat perlesenan.

²⁵⁶ Melibatkan wakil-wakil dari setiap enam kategori Ahli Biasa Forum Kandungan. Wakil-wakil dilantik selama sepenggal dua tahun dalam Mesyuarat Agung Tahunan Forum Kandungan, dan tidak boleh menjawat jawatan selama lebih dari dua penggal berturut. Rujuk: Kod Kandungan AKM, ms. 70 (prgn. 10.1 & 10.2).

²⁵⁷ Kod Kandungan AKM, ms. 70 (prgn. 10.5).

²⁵⁸ Kod Kandungan AKM, ms. 71 (prgn. 10.8).

5.26 Antara kuasa-kuasa dan fungsi-fungsi Biro Aduan adalah untuk:²⁵⁹

- (a) Menimbangkan dan menangani aduan-aduan berkaitan kandungan;
- (b) Menyiasat sebarang kemungkinan pelanggaran peruntukan Kod Kandungan, dengan tidak semestinya ada sebarang aduan;
- (c) Menafsir peruntukan-peruntukan di dalam Kod Kandungan.

5.27 Biro Aduan boleh membuat siasatan ke atas aduan sebagai respon kepada permohonan bertulis atau atas inisiatif mereka sendiri.²⁶⁰ Aduan-aduan perlu dibuat dalam tempoh dua bulan selepas ianya berlaku.²⁶¹ Biro Aduan tidak boleh mempertimbangkan perkara-perkara yang melibatkan hal-hal berkaitan prosiding undang-undang.²⁶²

5.28 Bagi tujuan mengekalkan sifat-sifat kawalan kendiri, termasuklah pematuhan secara sukarela tanggungjawab-tanggungjawab, mekanisma penguatkuasaan dan penyelesaian pertikaian di bawah Kod Kandungan mengajukan penyelesaian menerusi rundingan sebagai jalan pilihan pertama,²⁶³ dengan dibimbing dan dibantu oleh Biro Aduan.²⁶⁴ Siasatan hanya akan dimulakan sekiranya rundingan gagal.²⁶⁵

5.29 Panduan terperinci bagi prosedur membuat aduan turut dinyatakan di dalam Kod Kandungan:

- (a) Pengadu mengemukakan aduan bertulis kepada Biro Aduan, yang perlu menyatakan bahagian di dalam Kod Kandungan AKM yang didakwa sebagai telah dilanggar dan menyertakan dokumen-dokumen sokongan.²⁶⁶
- (b) Penggerusi akan membuat pertimbangan awal sama ada aduan tersebut adalah remeh, dari segi prima facie kekurangan merit, atau berada di luar skop Kod Kandungan. Jika demikian, beliau akan memaklumkan kepada pangadu bahawa tiada tindakan lanjut akan diambil berserta alasan. Jika ada keperluan untuk siasatan lanjut, aduan tersebut akan dikemukakan kepada pihak tertuduh yang mana perlu dijawab dalam tempoh dua hari bekerja.²⁶⁷
- (c) Selepas dua hari bekerja, Penggerusi akan menilai semula aduan dan respon yang dikemukakan pihak tertuduh jika ada. Penggerusi juga akan mengedarkan dokumen berkaitan kepada ahli-ahli Biro Aduan yang lain untuk mendapatkan pandangan mereka, bersama pendapat Penggerusi tentang sama ada aduan tersebut mempunyai merit atau tidak mempunyai asas kukuh untuk menerima aduan tersebut.²⁶⁸
- (d) Sekiranya majoriti dari ahli Biro Aduan bersetuju dengan pendapat Penggerusi bahawa aduan tersebut tidak mempunyai asas yang mencukupi, pengadu akan dimaklumkan. Jika Biro Aduan secara sebulat suara bersetuju bahawa aduan tersebut mempunyai merit, aduan tersebut akan diteruskan ke peringkat siasatan. Jika ahli tidak sebulat suara dalam membuat keputusan berkaitan aduan, Biro Aduan akan bermesyuarat bagi membincangkan perkara tersebut.²⁶⁹
- (e) Pada peringkat siasatan, Biro Aduan mempunyai kuasa untuk meminta pihak-pihak yang terlibat untuk menyediakan bukti bagi menyokong atau menentang aduan berkaitan, dan ini termasuklah kehadiran saksi-saksi dan pihak-pihak lain yang diperlukan bagi mendapatkan penjelasan atau pembuktian berkecuali.²⁷⁰

NOTA KAKI

²⁵⁹ Kod Kandungan AKM, ms. 65 (prgn. 3.1).

²⁶⁰ Kod Kandungan AKM, ms. 65 (prgn. 3.4).

²⁶¹ Kod Kandungan AKM, ms. 65 (prgn. 3.3).

²⁶² Kod Kandungan AKM, ms. 65 (prgn. 3.4).

²⁶³ Kod Kandungan AKM, ms. 66 (prgn. 3.5).

²⁶⁴ Kod Kandungan AKM, ms. 66 (prgn. 3.5).

²⁶⁵ Kod Kandungan AKM, ms. 65 (prgn. 2.5) & ms. 66 (prgn. 3.6).

²⁶⁶ Kod Kandungan AKM, ms. 66 (prgn. 4.1).

²⁶⁷ Kod Kandungan AKM, ms. 66 (prgn. 4.2-4.3).

²⁶⁸ Kod Kandungan AKM, ms. 66 (prgn. 4.4) & ms. 67 (prgn. 4.6).

²⁶⁹ Kod Kandungan AKM, ms. 66 (prgn. 4.5) & ms. 67 (prgn. 4.6).

²⁷⁰ Kod Kandungan AKM, ms. 68 (prgn. 6.1).

5.30 Jika Biro Aduan membuat penemuan wujud pelanggaran terhadap Kod Kandungan AKM, mereka boleh mengenakan salah satu atau kesemua denda seperti berikut:²⁷¹

- (a) Teguran bertulis;
- (b) Denda tidak melebihi RM50,000.00; dan/atau
- (c) Penyingkiran kandungan tersebut.

Biro Aduan juga boleh merujuk pihak yang melanggar undang-undang kepada SKMM untuk tindakan lanjut.²⁷²

5.31 Setiap keputusan oleh Biro Aduan dibuat menerusi undian majoriti ahli-ahlinya.²⁷³ Pihak-pihak yang berkenaan akan dimaklumkan secara bertulis keputusan Biro Aduan dan tindakan yang bakal diambil.²⁷⁴ Biro Aduan perlu menerbitkan keputusan mereka dalam tempoh 30 hari selepas siasatan berakhir.²⁷⁵ Mana-mana pihak boleh memohon pertimbangan semula keputusan Biro Aduan jika terdapat bukti baharu; dan sebarang keputusan selepas itu dikira sebagai muktamad.²⁷⁶

5.32 Sebagai sebuah bentuk penguatkuasaan yang selari, SKMM dan pihak polis boleh mengadakan siasatan (jenayah) mereka sendiri ke atas pelanggaran sekatan-sekatan kandungan di bawah Seksyen 211 atau 233 di bawah AKM.²⁷⁷ Menjenayahkan pelanggaran peraturan-peraturan kandungan mungkin tidak sepenuhnya sejajar dengan prinsip kawalan kendiri AKM. Namun, terdapat langkah-langkah yang telah diserapkan ke dalam AKM bagi memberi perlindungan buat penerbit kandungan daripada berhadapan dakwaan jenayah jika mereka dapat membuktikan yang mereka telah mematuhi Kod Kandungan AKM.²⁷⁸ Tindakan memperuntukkan kuasa untuk menjenayahkan pelanggaran-pelanggaran peraturan yang berkaitan penghasilan dan perkongsian kandungan dipertahankan sebagai berkeperluan untuk mengekang pelanggaran undang-undang bawah AKM yang terlampau dan tersusun. Di masa terdahulu bagaimanapun, tindakan jenayah pernah diambil di bawah AKM untuk menghukum penerbit dan penyedia-penyedia kandungan akibat pelanggaran-pelanggaran kecil dalam kes-kes yang bermotifkan politik.

Semakan semula keputusan-keputusan Biro Aduan

5.33 AKM membenarkan seorang pengadu yang tidak berpuas hati dengan keputusan-keputusan Biro Aduan untuk membawa rungutan mereka kepada mekanisma aduan pengguna di bawah SKMM.²⁷⁹ Mekanisma aduan pengguna ini disediakan secara khusus untuk pengguna, dan hanya tergunapakai ke atas pihak berlesen di bawah AKM.²⁸⁰ Panduan prosedur aduan pengguna SKMM ini disediakan dalam talian, dan mengikut proses yang sama seperti prosedur Biro Aduan, di mana pihak yang berkaitan boleh membuat representasi bertulis kepada panel.²⁸¹

NOTA KAKI

²⁷¹ Kod Kandungan AKM, ms. 69 (prgn. 8.1).

²⁷² Kod Kandungan AKM, ms. 69 (prgn. 8.2).

²⁷³ Kod Kandungan AKM, ms. 68 (prgn. 7.1).

²⁷⁴ Kod Kandungan AKM, ms. 68 (prgn. 7.1 & 7.2).

²⁷⁵ Kod Kandungan AKM, ms. 69 (prgn. 9.2).

²⁷⁶ Kod Kandungan AKM, ms. 69 (prgn. 7.3).

²⁷⁷ AKM, ss. 245-246 & 258-259.

²⁷⁸ AKM, s 98(2).

²⁷⁹ AKM, ss. 195-196. Hubungan antara mekanisma aduan di bawah Forum Kandungan dan mekanisma tuntutan pengguna di bawah SKMM diterangkan di dalam laman web SKMM: Suruhanjaya Komunikasi dan Multimedia Malaysia. Complaint Diagram, <https://www.mcmc.gov.my/en/make-a-complaint/complaint-circle>. Garis panduan untuk aduan kepada SKMM dirumuskan dalam Suruhanjaya Komunikasi dan Multimedia, Guidelines for Complaints Handling, September 2004, <https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/files/attachments/Consumer%20Complaint%20Guidelines-amended%20Sep04.pdf>, (diakses pada 13 November 2020).

²⁸⁰ SKMM, Guidelines for Complaints Handling, ms. 5 (prgn. 6).

²⁸¹ SKMM, Guidelines for Complaints Handling, ms. 6-8 (prgn. 13-22).

5.34 AKM juga turut mewujudkan saluran buat mereka yang terkesan daripada pelanggaran Kod Kandungan AKM, untuk tujuan membuat aduan secara langsung kepada Suruhanjaya.²⁸² Proses penyelesaian pertikaian menetapkan pihak-pihak terbabit pada mulanya cuba untuk merundingkan penyelesaian antara mereka terlebih dahulu²⁸³ dan (jika berkenaan) menerusi prosedur aduan Forum Kandungan.²⁸⁴ Jika pihak-pihak berterusan dalam pertikaian, pihak-pihak terlibat boleh memohon SKMM untuk menyelesaikannya.²⁸⁵ Panduan bagi prosedur penyelesaian pertikaian tersebut dinyatakan di dalam Akta dan diberi penambahan menerusi panduan dalam talian.²⁸⁶ Pihak-pihak terlibat berhak untuk menyediakan representasi bertulis dan menjawab tuduhan satu sama lain, dan mengemukakan kenyataan saksi serta dokumen sokongan. SKMM boleh meminta bukti lisan dan perlu menyediakan keputusan mereka beserta alasan bertulis kepada pihak terlibat. Sebarang keputusan SKMM boleh dikuatkuasakan menerusi arahan mahkamah jika berkeperluan.

Pertimbangan aduan oleh Tribunal Rayuan

5.35 Mana-mana pihak yang terjejas atau kepentingannya terkesan oleh keputusan atau arahan yang dibuat SKMM boleh merayu kepada Tribunal Rayuan bagi semakan merit dan proses keputusan tersebut.²⁸⁷ Tribunal Rayuan ditubuhkan secara *ad hoc* dan terdiri daripada Pengerusi (dari kalangan hakim yang masih bertugas) dan sekurang-kurangnya dua ahli lain, dengan kesemuanya dilantik oleh Menteri.²⁸⁸ Ahli Tribunal Rayuan perlulah mempunyai pengetahuan atau pengalaman dalam sama ada industri komunikasi dan multimedia, kejuruteraan, undang-undang, ekonomi atau perdagangan, atau pun pentadbiran awam.²⁸⁹ Ahli juga perlu mendedahkan kepada Pengerusi sebarang kepentingan peribadi yang boleh meletakkan diri mereka dalam kedudukan yang berkonflik dengan rayuan yang sedang diteliti.²⁹⁰

5.36 Tribunal Rayuan mempunyai kuasa untuk memanggil pihak-pihak untuk menghadiri rayuan dan orang lain untuk mengemukakan bukti bagi rayuan, sama ada menerusi kenyataan bersumpah atau sebaliknya dan sama ada secara bertulis atau lisan, dan juga untuk tujuan mengemukakan dokumen-dokumen yang relevan. Tribunal Rayuan mempunyai kuasa untuk menghukum bagi kesalahan menghina mahkamah, sesiapa yang gagal untuk hadir mengemukakan bukti apabila diarahkan untuk berbuat demikian.²⁹¹

5.37 Setiap keputusan oleh Tribunal Rayuan akan diputuskan menerusi undian majoriti; keputusan oleh Tribunal Rayuan adalah muktamad dan mengikat kepada pihak-pihak terlibat serta tidak tertakluk kepada rayuan lanjut; keputusannya juga boleh dikuatkuasakan seperti keputusan atau arahan oleh mahkamah.²⁹²

Kawal selia kehakiman

5.38 Sesiapa sahaja yang terjejas dengan keputusan oleh SKMM boleh memohon semakan kehakiman ke atas keputusan tersebut di mahkamah, selagi mana mereka sudah menuntaskan remedi-remedi lain di bawah Akta.²⁹³

NOTA KAKI

²⁸² SKMM, *Guidelines for Complaints Handling*, ms. 5 (prgn. 8). Rujuk: AKM, ss. 82-89. Rujuk juga: Suruhanjaya Komunikasi dan Multimedia Malaysia (SKMM), *Guidelines for Dispute Resolution*, Julai 2003, https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/files/attachments/Guidelines_Dispute_Resolution_.pdf, (diakses pada 13 November 2020).

²⁸³ AKM, s. 82(1). SKMM, *Guidelines for Dispute Resolution*, ms. 4 (prgn. 2).

²⁸⁴ AKM, s. 82(2). SKMM, *Guidelines for Dispute Resolution*, ms. 4 (prgn. 2).

²⁸⁵ AKM, s. 82(3). SKMM, *Guidelines for Dispute Resolution*, ms. 4 (prgn. 3(a)).

²⁸⁶ AKM, ss. 83-89. SKMM, *Guidelines for Dispute Resolution*.

²⁸⁷ AKM, ss. 18(1) & 120(1). Bagaimanapun, 'kehendak' SKMM tidak tertakluk kepada rayuan. Rujuk: AKM, s. 55.

²⁸⁸ AKM, s. 19.

²⁸⁹ AKM, s. 26.

²⁹⁰ AKM, s. 24A.

²⁹¹ AKM, ss. 23, 18(2) & 23A.

²⁹² AKM, s. 121.



FOTO: Freedom Film Network

KANDUNGAN BER CETAK

5.39 Keputusan kehakiman berkaitan cabaran-cabaran perundangan terhadap peraturan-peraturan yang menapis atau menyekat kandungan adalah penting dalam menafsir skop kuasa kerajaan untuk menyekat kebebasan berekspresi. Patut diberi perhatian bahawa tiada kes perundangan pernah dilaporkan khususnya yang mencabar pihak berkuasa atau kuasa budi bicara LPF, mahupun penguatkuasaan Garis Panduan PF.

5.40 Sebaliknya, Akta Mesin Cetak dan Penerbitan 1984 (AMCP) sentiasa berhadapan dengan cabaran-cabaran perundangan sejak bertahun-tahun. AMCP mengawal selia penerbitan kandungan bertulis di dalam medium-medium seperti akhbar, majalah, terbitan berkala dan buku-buku. Selain daripada mekanisma buat percetakan dan penerbitan, AMCP juga membenarkan penapisan pasca-penerbitan. Di bawah Seksyen 7(1) AMCP, Menteri mempunyai budi bicara untuk mengeluarkan Perintah bagi melarang sesebuah penerbitan:

...yang mengikut apa-apa juu cara memudaratkan atau mungkin memudaratkan ketenteraman awam, moraliti, keselamatan, atau yang mungkin menggemparkan fikiran orang ramai, atau yang berlawanan atau mungkin berlawanan dengan mana-mana undang-undang atau yang selainnya memudaratkan atau mungkin memudaratkan kepentingan awam atau kepentingan negara...

5.41 Sebagai sebuah mekanisma untuk mengawal kandungan bercetak, AMCP banyak dikritik kerana mengenakan sekatan yang tidak wajar dan tidak seimbang ke atas hak kebebasan bersuara dan berekspresi. Walau bagaimanapun, keputusan-keputusan kehakiman yang terhasil dari prosiding-prosiding yang diambil terhadap amalan badan Eksekutif berkaitan kuasa berkanun di bawah AMCP telah memperlihatkan parameter kuasa-kuasa kerajaan untuk menapis media cetak, dan hak kebebasan bersuara dan berekspresi yang dilindungi di Malaysia. Prinsip-prinsip daripada keputusan-keputusan ini berguna dalam menafsir batas dan had undang-undang kawalan kandungan lain seperti APF. Hasil dari kes-kes perundangan AMCP yang terpilih dirumuskan dalam Jadual 5B.



FOTO: Freedom Film Network

Jadual 5B: Rumusan kes terpilih di bawah Seksyen 7(1) AMCP

Kes	Rumusan
I Sisters in Islam	Dalam prosiding semakan kehakiman berkaitan pengharaman buku 'Muslim Women and the Challenges of Islamic Extremism' ²⁹⁴ dengan alasan bahawa ianya memudaratkan ketenteraman awam, mahkamah membatalkan pengharaman oleh Menteri, memutuskan yang kerajaan telah gagal untuk memperlihatkan mudarat nyata ke atas masyarakat yang terhasil dari pengedaran buku tersebut, Mahkamah memutuskan kebergantungan kerajaan terhadap pendapat JAKIM bahawa buku tersebut melanggar garis panduan mereka selepas didakwa sebagai 'cenderung untuk mengelirukan umat Islam' kerana mengandungi 'kenyataan berkaitan agama Islam,' adalah tidak mencukupi untuk memberikan pengharamannya, memandangkan ia tidak membuktikan bahawa penerbitannya telah secara langsung memudaratkan ketenteraman awam. Mahkamah turut menimbangkan bahawa buku tersebut telah berada dalam edaran selama dua tahun sebelum perintah pengharamannya, dan tiada penggugatan ketenteraman awam telah berlaku.
II Zunar	Dalam prosiding semakan kehakiman berkaitan pengharaman dua kompilasi kartun oleh kartunis dan ahli satira politik Malaysia Zunar, ²⁹⁵ dengan alasan bahawa kartun-kartun tersebut menggugat ketenteraman awam, Mahkamah Rayuan telah membatalkan pengharaman tersebut. Mahkamah memutuskan bahawa satira politik, yang mempersendakan pemimpin dan institusi-institusi politik menerusi humor untuk menyampaikan mesej politik, boleh menimbulkan kebencian masyarakat ke atas institusi dan ahli politik, namun kebencian masyarakat sahaja tidak boleh disamakan dengan suatu ancaman ke atas ketenteraman awam, apatah lagi hasutan. Tiada individu waras yang membaca karya kartun secara serius seperti karya sastera.
III Faisal Tehrani	Dalam prosiding semakan kehakiman berkaitan pengharaman empat buah buku oleh penulis tempatan Faisal Tehrani, ²⁹⁶ dengan alasan bahawa buku-buku tersebut 'cenderung untuk menggugat ketenteraman awam,' Menteri terlibat telah bergantung kebanyakannya atas nasihat JAKIM yang menasihati bahawa buku-buku tersebut cenderung untuk mengelirukan, mencetus kemarahan dan memecah belahan umat Islam, dan dengan itu menggugat ketenteraman awam. Buku-buku tersebut telah berada dalam edaran antara empat ke tujuh tahun sebelum pengharamannya. Mahkamah Rayuan membatalkan pengharamannya; di dalam menilai alasan-alasan pengharamannya oleh pihak berkuasa, hakim-hakim telah membuat penelitian mereka sendiri ke atas kandungan-kandungan buku-buku terlibat, dan memutuskan yang kebergantungan Menteri terhadap pendapat pihak berkuasa agama adalah tidak mencukupi untuk membuktikan buku-buku tersebut mampu menggugat ketenteraman awam.

NOTA KAKI

²⁹⁴ Dato' Seri Syed Hamid Syed Jaafar Albar (Menteri Dalam Negeri) v SIS Forum (Malaysia) [2012] 9 CLJ 297 CA.

²⁹⁵ Sepakat Efektif Sdn Bhd v Menteri Dalam Negeri & Anor dan Rayuan Lain.

²⁹⁶ Mohd Faizal Musa v Menteri Keselamatan Dalam Negeri [2018] 9 CLJ 496 CA.



ANALISIS

6 Analisis

- 6.1 Bab ini mengandungi analisa ke atas elemen-elemen teras kerangka penapisan filem yang telah dirumuskan dalam Bab 4, terhadap penggunaakaian prinsip perundungan yang relevan seperti yang dikemukakan dalam Bab 3 dan perbandingan terhadap mekanisma kawalan kandungan serupa seperti yang dirumuskan dalam Bab 5. Penemuan-penemuan dan kesimpulan-kesimpulan diterangkan menerusi tajuk-tajuk kecil dan dipaparkan seperti di bawah.
-

Badan Eksekutif Mengekalkan Kawalan 360° ke atas Filem

- 6.2 Badan eksekutif kerajaan masih kekal berkuasa dalam mengawal aspek-aspek penting proses penapisan filem Malaysia, seperti yang diterangkan di bawah:
-

Mendefinisikan apa yang disekat atau menyalahi undang-undang

- 6.3 APF sendiri telah gagal untuk menafsir, atau menetapkan kriteria untuk menafsir apa yang disekat atau menyalahi undang-undang. APF juga tidak secara jelas menerangkan syarat-syarat atau had-had berkaitan bagaimana LPF atau Menteri perlu mengamalkan kuasa-kuasa mereka dalam menapis filem, atau membuat pengecualian-pengecualian, larangan dan peraturan-peraturan. Dalam ketiadaan arahan berkanun yang jelas dari badan legislatif, badan eksekutif (menerusi KDN), menyandang kuasa untuk merumuskan dan menguatkucasakan peraturan-peraturan yang mendefinisikan dan memutuskan apakah kandungan yang sah dan apakah kandungan yang dilarang dalam filem-filem buat tontonan masyarakat.
-

Mengawal siapa pembuat keputusan

- 6.4 Selain daripada mengawal skop dan maksud kandungan yang disekat/dilarang, badan Eksekutif (menerusi KDN) mempunyai kuasa penuh untuk memilih pembuat-pembuat keputusan yang menentukan sama ada sesebuah kandungan filem itu menepati Garis Panduan PF, cth. anggota LPF dan Jawatankuasa Rayuan. Dengan demikian, badan Eksekutif tidak secara undang-undangnya dihalang daripada melantik pegawai kerajaan atau lantikan politik. Oleh sebab itu, tiada perlindungan undang-undang terhadap pengaruh dan campur tangan politik atau partisan dalam melulus, menapis, dan mengklasifikasi sesebuah filem di bawah APF.

Mengekalkan kawalan mutlak ke atas keputusan penapisan filem

- 6.5 Badan eksekutif juga mempunyai kuasa untuk mengatasi mana-mana keputusan LPF atau Jawatankuasa Rayuan, samada dengan melarang penayangan, jualan atau penyebaran sesebuah filem, atau dengan mengecualikan sebuah filem daripada tertakluk kepada penilaian penapisan.
- 6.6 APF juga termasuk peruntukan-peruntukan yang, pada asasnya, mencuba untuk memastikan bahawa keputusan-keputusan Menteri dan oleh LPF dan Jawatankuasa Rayuan, tidak boleh disemak atau diketepikan oleh sebuah mahkamah undang-undang. Cubaan untuk mengenepikan semakan kehakiman mungkin tidak efektif, atas sebab-sebab dibincang dalam seksyen mengenai ‘Pengecualian Semakan Kehakiman’ di bawah. AKM bagaimanapun, secara khususnya memelihara bidang kuasa mahkamah untuk menyemak sesetengah keputusan yang dibuat oleh SKMM.

Ketiadaan Pelindung-pelindung atas Kuasa-kuasa Eksekutif

- 6.7 Kuasa-kuasa meluas budi bicara LPF, Jawatankuasa Rayuan dan Menteri mengganggu hak-hak asasi individu. Namun wujud kurang atau tiada had-had efektif atau kawalan-kawalan di dalam APF terhadap perlaksanaan kuasa-kuasa tersebut. Tambahan lagi, dengan menyandang kuasa untuk mendefinisikan dan menentukan apakah kandungan dilarang dan apakah bukan kandungan dilarang, badan-badan eksekutif ini pada intipatinya meletakkan parameter-parameter kuasa-kuasa mereka sendiri di dalam mengawalselia kandungan filem. Ini mengarah kepada ketiadaan serius polisi dan kepertanggungjawaban pentadbiran, dan mendedahkan sistem kepada penyalahgunaan arbitrari.
-

Tiada Tempat Buat Industri dan Suara-Suara Lain yang Relevan

Keupayaan kritikal tidak dilibatkan dalam LPF dan Jawatankuasa Rayuan

- 6.8 Input industri dan penyertaan industri dalam proses penapisan tidak secara formalnya diperlukan di bawah APF. Walaupun kuasa-kuasa pelantikan Menteri dalam LPF dan Jawatankuasa Rayuan sudah cukup luas untuk melibatkan wakil-wakil industri filem, dan walaupun pelantikan sedemikian ada dari masa ke semasa, ketiadaan keperluan formal bagi penyertaan industri adalah sebuah kekurangan yang signifikan. Kewajipan tersurat yang lebih jelas untuk melibatkan wakil-wakil industri atau pihak-pihak yang berpengalaman dalam pembikinan filem boleh melengkapkan LPF dengan pakar-pakar yang mampu mengenal pasti merit kreatif dalam filem-filem yang sedang dinilai, nuansa dalam ekspresi artistik, kepelbagaian dan tren dalam keperluan dan kecederungan minat penonton, dan hasil yang lebih mampu diterima yang mampu menggalakkan pertumbuhan dan pembangunan industri kreatif di Malaysia.²⁹⁷ Memberi mandat undang-undang yang sah untuk melibatkan pengalaman dan kepakaran yang relevan ke dalam kedua-dua LPF dan Jawatankuasa Rayuan mampu menjamin keupayaan teknikal badan-badan kawalselia tersebut selain menambah baik integriti dalam proses pembuatan keputusan mereka.
- 6.9 Sebagai perbandingan, keupayaan teknikal adalah ciri terjamin dalam badan-badan kawalselia relevan di bawah mekanisma kawalan kandungan AKM bagi tujuan merumus dan mentadbir Kod Kandungan AKM. Forum Kandungan diberisi oleh penggiat-penggiat industri, manakala Biro Aduan wajib diketuai oleh hakim bersara atau pegawai perundangan. Tribunal Rayuan AKM (di mana pihak-pihak yang terjejas atau terkesan dengan keputusan SKMM boleh membuat rayuan) turut memerlukan seorang Pengurus yang terdiri dari kalangan Hakim yang masih bertugas dan ahli-ahli yang mempunyai pengetahuan atau pengalaman dalam perkara berkaitan dengan industri komunikasi dan multimedia, kejuruteraan, undang-undang, ekonomi atau perdagangan, atau pun pentadbiran awam.

NOTA KAKI

²⁹⁷ Guan, *Film censorship in the Asia-Pacific Region*.



FOTO: Freedom Film Network

Kekurangan dari segi kepelbagaian yang mewakili masyarakat

- 6.10 APF tidak memperuntukkan keperluan buat LPF membariskan keanggotaan pelbagai yang inklusif dan mewakili masyarakat Malaysia secara keseluruhan, sama ada dari segi jantina, umur, etnik, agama, lokasi geografi, atau pun keupayaan mental dan fizikal. Kepelbagaian dan inklusif adalah penting atas beberapa sebab. Keterlibatan mereka dapat membantu mengimbangi kemungkinan kecenderungan sikap berat sebelah kerajaan/partisan dalam kalangan penjawat awam atau pegawai kerajaan yang masih bertugas atau sudah bersara. Keanggotaan yang pelbagai dari segi demografi juga dapat memberi lebih jaminan untuk memastikan pandangan masyarakat yang berbilang dan berbeza diberi perhatian dalam melaksanakan piawaian masyarakat kontemporari dalam menilai persoalan-persoalan penapisan kandungan.
- 6.11 Malah, setiap daripada empat kategori sekatan-sekatan kandungan di bawah Bahagian II Garis Panduan PF memerlukan bahawa di dalam menilai pematuhan kandungan filem dengan garis panduan, LPF diperlukan untuk menilai sama ada kandungan itu boleh 'menimbulkan kontroversi dan keraguan dalam kalangan masyarakat am.' Maka, keanggotaan LPF perlu seinklusif dan mewakili masyarakat awam semungkin, agar sudut pandangan-pandangan pelbagai dan perspektif-perspektif berbeza boleh dibawa bersama dalam menilai apakah piawaian kontemporari politik, keagamaan, sosiobudaya dan moral dalam masyarakat awam.

Penapisan filem bukan perkara yang memerlukan kawalan ketat kerajaan.

- 6.12 Kawalan ke atas kandungan filem bukan perkara dasar yang memerlukan peraturan intrusif dan dikawal oleh kerajaan. Jika terdapat sebab-sebab yang sah menunjukkan bahawa sesebuah filem mengancam keselamatan negara, ketenteraman awam atau berkenaan moraliti, perkara-perkara ini boleh ditangani menerusi undang-undang sedia ada seperti Akta Hasutan, Akta Rahsia Rasmi mahupun lain-lain kesalahan Kanun Keseksaan yang relevan. Keperihatinan khusus berkaitan moraliti masyarakat juga boleh ditangani menerusi kawalan ketat pengklasifikasi, dan penguatkuasaan hukuman ke atas pemilik-pemilik pawagam yang membenarkan remaja-remaja bawah umur menonton filem-filem yang diklasifikasikan melebihi kumpulan umur mereka. Begitu juga, undang-undang fitnah menyediakan timbal balik buat sebarang kandungan yang melibatkan perkara palsu atau fitnah. Tiada keperluan jelas bagi penguatkuasaan sebuah autoriti berasingan seperti LPF untuk membuat penapisan awal ke atas filem-filem bagi tujuan-tujuan di atas.
- 6.13 Kuasa berlebihan kerajaan ke atas industri filem tradisional digariskan menerusi pendekatan dasar alternatif ke atas penyedia perkhidmatan aplikasi kandungan di bawah Kod Kandungan AKM. Kerangka kawalan kandungan AKM berlandaskan kawalan kendiri, yang bermaksud penglibatan industri (dan masyarakat sivil) dalam aspek-aspek penting kawalselia, dari penubuhan Kod Kandungan, sehingga kepada pelaksanaan dan penguatkuasaan. Perkara ini menafikan hujah bahawa platform-platform filem tradisional, sebagai suatu persoalan berkaitan dasar kawalselia, memerlukan campur tangan intrusif kerajaan.

Sekatan/Penapisan Awal ke atas Industri Filem

- 6.14 Sekatan terdahulu atau penapisan awal adalah bentuk pencegahan pengedaran sesebuah filem sebelum ianya ditayangkan. Secara prinsipnya, APF mengenakan larangan ke atas semua filem yang ingin ditayangkan kepada khalayak, sehinggalah ianya telah dinilai oleh LPF. Kesemua filem-filem, termasuklah kandungan promosinya, perlu mendapatkan kelulusan awal daripada LPF dan ditapis mengikut sebarang arahan-arahan oleh LPF, sebelum boleh dipamer, ditayang, diedar, diterbit, disewa atau dijual di Malaysia. Dalam erti kata lain, walaupun seandainya filem berkaitan tidak mengandungi sebarang kandungan terlarang atau salah di sisi undang-undang, adalah menjadi sebuah kesalahan buat pawagam untuk menayangkannya kepada khalayak ramai, atau buat mana-mana pengedar filem untuk mengedar sesebuah filem, sekiranya filem tersebut tidak mempunyai perakuan dan kod klasifikasi yang menandakan kelulusan awal oleh LPF.
- 6.15 Skema penapisan di bawah APF adalah terpencil atau tersendiri jika dibandingkan dengan mekanisma-mekanisma kawalan kandungan lain seperti AKM dan AMCP.
- 6.16 Di Amerika Syarikat, sekatan awal dianggap sebagai tidak berperlembagaan, melainkan jika ianya terjatuh di bawah beberapa pengecualian yang sempit.²⁹⁸ Sekatan-sekatan di Malaysia dilihat sebagai keras bukan sahaja pada peringkat antarabangsa tetapi juga apabila dibandingkan dengan rantau ini. Walaupun negara-negara lain dalam Asia seperti Hong Kong, India dan Thailand juga mempunyai sistem sekatan awal, filem-filem yang kontroversial lazimnya dibenarkan untuk ditayangkan dalam negara-negara tersebut, dengan kawalan tontonan dikenakan menerusi klasifikasi yang ketat.²⁹⁹

Penggunaan Hukuman Jenayah untuk Menguatkuaskan Penapisan Awal

- 6.17 APF bertindak lebih dari sekadar menuntut pengemukaan filem-filem bagi tujuan penapisan awal; ia juga turut menjenayahkan pemilikan filem yang dihasilkan bagi tujuan tayangan awam yang masih belum dikemukakan kepada LPF untuk penilaian dalam tempoh 14 hari dari masa filem tersebut selesai dihasilkan atau dalam tempoh yang ditetapkan. Penjenayahkan pemilikan filem ini berlaku sama ada filem tersebut mengandungi kandungan yang salah di sisi undang-undang ataupun tidak. Adalah turut menjadi kesalahan jenayah seandainya seorang pemilik filem memilih untuk tidak membuat pengubahsuaian ke atas filem seperti yang ditetapkan oleh LPF atau pun tidak mengemukaan semula filem untuk dinilai.
- 6.18 Kesan daripada peruntukan jenayah ini adalah untuk menjadikan pemilikan mana-mana filem yang dihasilkan buat tayangan atau edaran awam secara automatiknya salah di sisi undang-undang, sekiranya tidak dikemukakan kepada LPF bagi tujuan penilaian penapisan. Oleh yang demikian, akibat-akibat daripada kegagalan untuk mematuhi prosedur penapisan awal ini adalah bukan semata-mata pembikin atau pemilik filem tidak dapat menayangkan atau menjual filem mereka. Sebaliknya juga, pemilik filem berkenaan terpaksa mengemukakan filem kepada penapis dan mematuhi pemotongan penapisan seperti yang diarahkan LPF bagi mengelakkan sabitan kesalahan jenayah. Tambahan lagi, hukuman jenayah yang dikenakan bukan semata-mata melibatkan denda; ia turut melibatkan sekatan ke atas kebebasan diri menerusi kemungkinan dijatuhkan hukuman penjara.

NOTA KAKI

²⁹⁸ American Bar Association Center for Human Rights, International and Comparative Law Analysis on FCA, Pusat KOMAS, 2014, https://komas.org/download/lena_campaign_materials/International-and-Comparative-Law-Analysis-on-FCA-April-1-2014-Report_2.pdf, (diakses pada 13 November 2020).

²⁹⁹ Ibid.

- 6.19 Penjenayahuan penapisan awal adalah sebuah tindakan perundungan yang melampau dan tidak seimbang berbanding dengan fungsi sah penapisan filem. Adalah sudah menjadi perkara yang mustahil bagi filem-filem berkaitan untuk ditayang dan diedarkan memandangkan mereka tidak memperolehi perakuan APF dan klasifikasi filem yang diperlukan bagi tujuan penayangan, pengedaran, dan penjualan secara komersial,
- 6.20 Tambahan lagi, penjenayahuan kegagalan atau keengganan untuk mengemukakan filem bagi tujuan penapisan atau mematuhi arahan pemotongan penapisan LPF, walaupun sekiranya filem tersebut tidak ditayang, dijual atau diedarkan kepada khalayak, boleh dikatakan sebagai tidak berperlembagaan. Walaupun sekatan-sekatan boleh dikenakan ke atas kebebasan berekspresi di bawah Perkara 10(2) Perlembagaan Persekutuan, sekatan sedemikian tidak boleh sehingga ke tahap larangan mutlak ke atas amalan hak asasi berkenaan.³⁰⁰ Selain itu, kuasa Parlimen untuk meletakkan sekatan ke atas sesbuah hak asasi tidak boleh disamakan dengan kuasa untuk menjenayahkan pelanggaran sekatan ke atas hak tersebut, khususnya jika sabitan jenayah dikenakan semata-mata disebabkan oleh pelanggaran keperluan pentadbiran atau prosedur, dan bukan disebabkan hak asasi tersebut diamalkan dengan cara yang bercanggah dengan sekatan di bawah Perkara 10(2).³⁰¹
- 6.21 Dengan menggunakan prinsip-prinsip ini ke atas seksyen 6(1)(a) dan seksyen 9(1) APF: perkara yang dijenayahkan bukanlah tayangan umum atau edaran filem mengandungi kandungan yang bersalah di bawah APF atau Perlembagaan. Sebaliknya, perkara yang dijenayahkan adalah semata-mata kegagalan untuk mematuhi peraturan pentadbiran atau prosedur mengikut garis masa yang ditetapkan oleh APF. Oleh kerana itu, boleh dipertikaikan bahawa Seksyen 6(1)(a) dan/atau 9(1) APF adalah tidak berperlembagaan, kerana ia menjadikannya sebagai kesalahan dan suatu jenayah bagi seseorang untuk semata-mata menghasil dan memiliki sebuah filem yang bertujuan untuk ditayangkan untuk umum walaupun tidak disebarluaskan, tanpa mengambil kira sama ada filem tersebut mengandungi kandungan yang salah atau terlarang.³⁰²

Proses Tidak Formal Dalam Kerangka Penapisan

- 6.22 Seperti yang dibincangkan dalam Bab 4, struktur penapisan telah berkembang dengan menyerap masuk kedua-dua peringkat penapisan formal dan tidak formal. Insentif-insentif untuk mengambil peluang ke atas proses ‘pra kelulusan’ tidak formal ini adalah jelas: Garis Panduan PF bersifat tidak telus dan meluas, selain memberi kuasa veto yang besar buat LPF. Pemotongan babak-babak atau dialog boleh memberi kesan yang besar buat pembikin filem yang tidak bersedia untuk membuat suntingan pasca penerbitan atau penggambaran semula. Bagi sesetengah pembikin filem, aspek-aspek ini apabila digabungkan menjadi sebuah faktor ekonomi yang penting bagi mereka untuk berhubung dengan lembaga penapis dan badan-badan lain pada peringkat awal penerbitan filem. Walaubagaimanapun, wujud kesan-kesan daripada pendekatan sebegini: lebih awal

NOTA KAKI

³⁰⁰ Nik Nazmi Bin Nik Ahmad.

³⁰¹ Nik Nazmi Bin Nik Ahmad. Isu yang timbul dalam kes tersebut adalah sebuah peruntukan undang-undang di bawah Akta Perhimpunan Aman 2012 [APA] menjadikan kegagalan untuk memaklumkan pihak polis dalam tempoh sepuluh hari sebelum sebuah perhimpunan diadakan sebagai sebuah kesalahan jenayah. Mahkamah Rayuan memutuskan bahawa peruntukan undang-undang tersebut sebagai tidak berperlembagaan dan terbatas, memandangkan peruntukan tersebut bukan semata-mata sekatan ke atas hak kebebasan berhimpun sebaliknya larangan mutlak ke atas hak untuk mengajur/menghadiri sebuah perhimpunan spontan, dan disebabkan sabitan jenayah tersebut dikenakan ke atas isu pentadbiran berkaitan serahan makluman, dan bukan kegagalan untuk berhimpun secara aman. Perlu dimaklumkan bahawa panel kemudian dalam Mahkamah Rayuan tidak menurut ketetapan dalam Nik Nazmi Bin Nik Ahmad dengan memutuskan yang bahagian berkenaan dalam APA adalah berperlembagaan. Rujuk: Yuneswaran a/l Ramaraj.

³⁰² Perlu dimaklumkan bahawa pada September 2015, dalam kes Mahkamah Persekutuan melibatkan pendakwaan ke atas aktivis Malaysia Lena Hendry di bawah Seksyen 6(1)(b) APF atas sebab mempamerkan dokumentari asing tanpa mengemukakannya terlebih dahulu kepada LPF bagi tujuan penapisan, Mahkamah Persekutuan telah memutuskan keperlembagaan Seksyen 6(1)(b). Alasan bagi keputusan ini tidak dinyatakan, dan tidak diketahui sama ada Mahkamah Persekutuan hanya menolak hujah ketidakperlembagaan Seksyen 6(1)(b) APF, atau samada alasan oleh mahkamah turut terguna pakai buat Seksyen 6(1)(a).

elemen-elemen penapisan awal diperkenalkan dalam proses pembikinan filem, visi kreatif seseorang menjadi lebih rapuh apabila berhadapan dengan pengaruh dan tekanan oleh lembaga penapis dan badan-badan berautoriti. Menolak mengundur dalam rundingan mengenai dialog-dialog dan babak-babak berkroversi, dan kompromi pengakhiran mengenai visi kreatif dan ekspresi seni, berlaku semasa proses kreatif awal. Ringkasnya, proses tidak formal ini mengukuhkan lagi cengkaman kerajaan ke atas kebebasan berekspresi pembikin filem.

Penapisan Filem Melibatkan Sistem Klasifikasi

6.23 Kesemua filem-filem yang dinilai di bawah APF wajib menerima suatu sijil klasifikasi yang menyatakan umur minimum bagi penonton dan sama ada bimbingan orang dewasa diperlukan bagitontonan filem tersebut. Kesan daripada sistem klasifikasi ini bukan semata-mata menentukan siapa yang boleh menonton sesebuah filem, tetapi juga bila dan di mana ia boleh ditonton, memandangkan filem yang diklasifikasikan sebagai 18 tahun ke atas mempunyai masa tontonan yang ketat di pawagam. Penggabungan sistem klasifikasi bersama penapisan awal adalah perbuatan yang lewah – sebuah mekanisma kawalan kandungan boleh berfungsi secara berkesan dengan menggabungkan kawalan kendiri bersama suatu sistem klasifikasi, dan dengan itu memastikan peranan pengawasan dapat dimainkan oleh kerajaan. Kekhuatiran berkaitan dengan akses penonton bawah umur terhadap kandungan yang memudaratkan, boleh ditangani dengan menambah baik peraturan-peraturan yang menguatkuasakan had ‘masa, cara, tempat’ bagi sesebuah filem disiar atau ditayangkan, seiring dengan sebuah skema wajib bagi klasifikasi filem.

Pengecualian Pengawasan Kehakiman

6.24 Seksyen 23(2) dan 48 APF cuba untuk mengenepikan pengawasan kehakiman ke atas keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan LPF, Jawatankuasa Rayuan dan Menteri. Klausula-klausula sebegini adalah bertentangan dengan semangat kedaulatan undang-undang dan pentadbiran demokratik, yang mengutamakan ketelusan dan akauntabiliti (kebertanggungjawaban) dalam proses-proses pembuatan keputusan oleh Kerajaan terutama sekali yang memberi kesan ke atas hak masyarakat dan peribadi.

6.25 Meskipun adanya seksyen 23(2) dan 48, mahkamah walaubagaimanapun seharusnya bersedia untuk menyemak dari segi kehakiman, keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang dibuat oleh badan eksekutif. Mengambil iktibar dari U.K dan daripada perundangan Komanwel yang lain, mahkamah-mahkamah Malaysia telah pun menerima pakai ‘pendekatan yang keras dan berkesan dalam menilai keabsahan keputusan-keputusan autoriti-autoriti awam sekalipun berhadapan dengan klausula penyingkiran yang tersurat.’³⁰³ Klausula-klausula undang-undang yang membawa kepada pengisytiharan sesebuah keputusan atau tindakan badan eksekutif sebagai ‘muktamad’ dan tidak boleh dipersoalkan di mahkamah, atau tidak tertakluk kepada ‘rayuan atau semakan’, telah ditafsir secara sempit. Klausula-klausula sedemikian tidak mencukupi untuk mengenepikan kuasa kawal selia badan kehakiman.³⁰⁴ Badan eksekutif yang melakukan kesilapan perundangan, memilih prosedur-prosedur yang tidak adil, atau membuat keputusan yang tidak munasabah dianggap sebagai bertindak melampaui bidang kuasa mereka, membolehkan mahkamah-mahkamah untuk melaksanakan kuasa kawal selia mereka, tidak kira betapa luasnya klausula menyingkir itu dirangka.³⁰⁵

NOTA KAKI

³⁰³ *Indira Gandhi a/p Mutho v Pengarah Jabatan Agama Islam Perak & Ors and other appeals* [2018] 1 MLJ 145, ms. 195 (prgn 121), per Zainun Ali FCJ.

³⁰⁴ *Syarikat Kenderaan Melayu Kelantan Bhd v Transport Workers' Union* [1995] 2 MLJ 317 CA. Majlis Perbandaran Pulau Pinang v Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor dengan Tanggungan

[1999] 3 MLJ 1 FC. *Indira Gandhi a/p Mutho*.

³⁰⁵ *Ibid.*

Sekatan Kandungan APF Berkemungkinan Tidak Berperlembagaan

- 6.26 Suatu kes boleh diusulkan bahawa Garis Panduan PF atau sekatan-sekatan kandungan di dalamnya adalah tidak berperlembagaan, berdasarkan alasan di mana ianya secara tidak sah menyekat dan seterusnya mencabul hak kebebasan berekspresi yang dijamin di bawah Perkara 10(1)(a) Perlembagaan Persekutuan.
- 6.27 Alasan-alasan yang kini digunakan bagi menapis, atau mengharamkan kandungan filem dinyatakan di dalam Garis Panduan PF, Bahagian II (sekatan-sekatan berkaitan keselamatan dan ketenteraman awam; keagamaan; sosiobudaya; dan ketertiban dan ketatasusilaan); Bahagian IV (bahasa lucah dan kesat); dan Bahagian V (jenis filem yang sama sekali diharamkan). Dalam erti kata lain, inilah alasan-alasan yang digunakan bagi menyekat atau mengharamkan kebebasan berekspresi dalam pembikinan filem.
- 6.28 Bagaimanapun, alasan-alasan ini tidak secara jelas dinyatakan atau dirujuk dalam APF, yang merupakan sumber perundangan bagi kuasa LPF dan Menteri dalam mengenakan penapisan dan sekatan ke atas filem. APF tidak menyatakan tujuan dan matlamat bagi penapisan filem, mahupun dibuktikan menerusi peruntukan dalam undang-undang tersebut, alasan-alasan di mana Parlimen meniatkan filem-filem boleh ditapis. Juga tidak jelas apakah hasil-hasil yang dihajati atau apa yang mahu dielakkan oleh Parlimen melalui kewujudan mekanisma penapisan filem. Satu-satunya matlamat yang jelas dinyatakan berkenaan penapisan filem adalah Parlimen berhasrat untuk mengharamkan filem-filem lucah.³⁰⁶ Usaha-usaha kerajaan untuk menapis kandungan filem atas alasan-alasan selain keluahan, dan seterusnya menyekat kebebasan berekspresi, tidak ditemui di dalam APF, yang mana adalah undang-undang bertulis yang mengawalnya.
- 6.29 Dengan merujuk kepada prinsip-prinsip perundangan seperti yang diterangkan dalam Jadual 3A dalam Bab 3, sementara Perlembagaan membenarkan Parlimen mengenakan sekatan ke atas kebebasan berekspresi atas alasan-alasan tertentu yang khusus (contohnya sekatan yang berkaitan dengan kepentingan keselamatan, hubungan baik dengan negara lain, ketenteraman atau ketatasusilaan awam,³⁰⁷) alasan-alasan tersebut perlu dirujuk di dalam undang-undang bertulis (cth. undang-undang parlimen). Jika alasan-alasan tersebut tidak dirujuk di dalam undang-undang bertulis, atau tidak tergolong dalam bentuk-bentuk sekatan yang dibenarkan oleh Perlembagaan, ianya tidak sepatutnya dikuatkuasakan secara sah menerusi cara yang menghadkan kebebasan berekspresi.³⁰⁸
- 6.30 Walaupun Menteri diberi kuasa di bawah APF untuk membuat peraturan, skop dan pengisian peraturan tersebut perlu tertakluk kepada sempadan tertutup yang ditetapkan menerusi statut utamanya (cth. APF) dan juga had-had Perlembagaan Persekutuan. Oleh yang demikian, semata-mata kuasa untuk membuat peraturan tidak memberi kuasa kepada Menteri atau KDN untuk mengambil tindakan yang menjelaskan hak-hak asasi seseorang individu, sedangkan APF tidak menyatakan bahawa itu adalah hasrat Parlimen.³⁰⁹ Sebarang tindakan yang sedemikian oleh pihak berkuasa boleh dianggap sebagai *ultra vires* atau melangkaui bidang kuasa yang diperuntukkan oleh Akta tersebut,³¹⁰ dan dengan itu adalah tidak sah dan terbatal.³¹¹

NOTA KAKI

³⁰⁶ APF, s. 5.

³⁰⁷ Perlembagaan Persekutuan, Per. 10(2)(a).

³⁰⁸ Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai, pp. 160-167; Sykt Perniagaan United Aces Sdn Bhd, p. Madhavan Nair v PP, ms. 265.

³⁰⁹ Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai, msd. 160-167.

³¹⁰ ‘*Ultra vires*’ adalah istilah perundangan yang bermaksud sebuah tindakan yang melangkaui kuasa yang diperuntukkan oleh undang-undang.

³¹¹ Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai, ms. 160-167. Akta Tafsiran, s. 23.

6.31 Sebagai perbandingan, AKM, yang memperuntukkan kuasa kepada SKMM dan badan-badan sokongannya dalam mengawal selia dan menyekat kandungan, menyatakan dalam Seksyen 211(1) beberapa bentuk sekatan ke atas kebebasan untuk menghasil dan menerbitkan kandungan:

*Tiada pemberi perkhidmatan aplikasi kandungan, atau orang lain yang menggunakan perkhidmatan aplikasi kandungan, boleh memberikan kandungan yang **sumbang, lucah, palsu, mengancam atau jelik sifatnya dengan niat untuk mengacau, mendera, mengugut atau mengganggu mana-mana orang...** (ditambah penekanan)*

6.32 Begitu juga dengan AMCP, yang mengawal selia penerbitan kandungan bercetak, memperuntukkan kuasa budi bicara mutlak buat Menteri menerusi Seksyen 7(1) Akta tersebut bagi tujuan mengeluarkan Perintah untuk mengharamkan sesebuah penerbitan:

*Mengikut apa-apa jua cara memudaratkan atau mungkin memudaratkan **ketenteraman awam, kemoralan, keselamatan, atau yang mungkin menggemparkan fikiran orang ramai**, atau mungkin **berlawanan dengan mana-mana undang-undang atau yang selainnya memudaratkan atau mungkin memudaratkan kepentingan awam atau kepentingan negara...** (ditambah penekanan)*

6.33 Seksyen 211(1) AKM dan Seksyen 7(1) AMCP menjadi sebagai contoh-contoh tempatan bagaimana sebuah undang-undang dikarang sekiranya matlamat dasar dan hasrat perundangan sesebuah akta tersebut bertujuan untuk mengehadkan kebebasan berekspresi di bawah Perkara 10 Perlembagaan Persekutuan. Seksyen-seksyen di bawah AKM dan AMCP ini digunakan hanya semata-mata sebagai contoh perbandingan berkaitan bagaimana sekatan-sekatan ke atas hak-hak kebebasan di bawah perlembagaan dinyatakan di dalam undang-undang bertulis Malaysia. Rujukan ke atasnya tidak membawa maksud penerimaan terhadap sama ada keseimbangan atau keabsahan sekatan-sekatan yang dikenakan ke atas kebebasan bersuara dan berekspresi.³¹²

6.34 Walau bagaimanapun, jelas sekali bahawa penerangan undang-undang yang diperlukan seperti di dalam AKM dan AMCP tidak ditemui di dalam APF. Maka yang demikian boleh dihujahkan bahawa APF tidak memperuntukkan Menteri atau LPF dengan autoriti yang diperlukan untuk mengenakan sekatan-sekatan kandungan terhadap filem atas alasan ‘keselamatan dan ketenteraman awam’, ‘keagamaan’, ‘sosiobudaya’, atau ‘ketertiban dan ketatasusilaan’, atau sepenuhnya mengharamkan sesebuah filem-filem berdasarkan alasan-alasan yang dinyatakan seperti di dalam Bahagian V Garis Panduan PF. Tidak seperti AMCP, APF juga tidak secara jelas memberi kuasa kepada Menteri atau LPF untuk mengenakan sekatan-sekatan kandungan dengan alasan bahawa kandungan berkenaan ‘adalah atau cenderung bertentangan dengan mana-mana undang-undang’; atau dalam erti kata lain, menapis filem dengan alasan bahawa kandungan tersebut mungkin bertentangan dengan undang-undang lain seperti Akta Hasutan, Kanun Keseksian, atau Akta Fitnah. Malah, boleh juga dianggap bahawa ianya bukan di bawah kuasa Menteri atau jabatan-jabatan kementerian yang relevan untuk menghasilkan dan menguatkuasakan Garis Panduan PF seperti yang ada hari ini.

NOTA KAKI

³¹² Keseimbangan dan keabsahan sekatan-sekatan ini di dalam AKM dan AMCP serta keabsahan penguatkuasaannya telah menimbulkan dan masih terus menimbulkan kritikan meluas dan cabaran perundangan. Penulis mengambil maklum bahawa pengamal undang-undang dan hakim telah dengan yakinnya menghujahkan yang kuasa-kuasa yang diperuntukkan kepada badan eksekutif untuk menyekat kebebasan berekspresi di bawah AKM dan AMCP adalah tidak seimbang, dan penguatkuasaannya pada masa lalu dicemari dengan ketidakabsahan, ketidakwajaran, dan kesalahan prosedur.

Sesetengah Sekatan ke atas Kandungan Tidak Seimbang dan Tidak Wajar

- 6.35 Selain daripada potensi ketidakabsahan dan ketidakperlembagaan Garis Panduan PF, timbul juga persoalan tentang sama ada, berdasarkan kriteria demi kriteria, sekatan-sekatan kandungan di dalam Garis Panduan PF adalah seimbang dalam skop dan kesannya, dan sama ada ianya munasabah dan sah mengikut konteks autoriti yang diperuntukkan kepada LPF di bawah APF.
- 6.36 Dalam menilai sama ada amalan budi bicara badan eksekutif atau pihak berkuasa untuk mengenakan suatu sekatan ke atas hak asasi adalah seimbang, ujiannya adalah sama ada tindakan pihak berkuasa secara langsung memberi kesan ke atas hak-hak asasi tersebut, atau sama ada kesan yang tidak dapat dielakkan akibat tindakan pihak berkuasa ke atas hak-hak asasi tersebut adalah untuk menyebabkan amalan hak-hak tersebut tidak lagi berkesan atau nyata. Bagi menilai persoalan-persoalan ini, keutamaan diberikan kepada hak-hak asasi dalam mana-mana amalan menyeimbangi kepentingan-kepentingan kerajaan dengan hak-hak individu tersebut.³¹³
- 6.37 Dari cara matlamat-matlamat dasar, prinsip-prinsip, dan sekatan-sekatan dalam Garis Panduan PF dirangka, adalah jelas bahawa pendekatan yang diambil oleh badan Eksekutif dalam penapisan filem adalah sebagai sebuah kaedah untuk mengukuhkan sesebuah norma-norma dan naratif-naratif yang mempromosi, mengutama, dan melindungi kepentingan-kepentingan mereka, dan ini termasuklah: kerajaan dan pemimpin kerajaan perlu dilindungi dari kecaman masyarakat; bahawa kepentingan-kepentingan masyarakat dan nilai sosial adalah konsep-konsep yang ditentukan oleh kerajaan; bahawa kehomogenan agama adalah kepentingan kerajaan yang dilindungi; bahawa nilai-nilai sosiobudaya turut melibatkan pemeliharaan naratif politik dan agama yang dominan. Yang tidak disertakan dalam pendekatan ini adalah keutamaan setara terhadap hak-hak individu untuk secara bebas berekspresi menerusi medium filem dan untuk menentukan pilihan tontonan sendiri. Turut tidak disertakan adalah pengiktirafan bahawa individu-individu dan ibu bapa atau penjaga turut memikul tanggungjawab dalam membuat pilihan tontonan.
- 6.38 Kod Kandungan AKM memperjelaskan pendekatan dasar alternatif oleh kerajaan terhadap kandungan dalam talian, di mana peraturan diwujudkan bagi tujuan mengimbangi kepentingan-kepentingan bertentangan kerajaan dan individu. Kod tersebut menggariskan perkara di mana skop dan pelaksanaan Garis Panduan PF adalah pencerobohan tidak seimbang terhadap hak-hak individu; perbandingan tersebut juga menimbulkan persoalan-persoalan sebenar tentang matlamat/tujuan sah peraturan-peraturan berkaitan penapisan filem. Bagi menjelaskan percanggahan tersebut, dasar-dasar, objektif-objektif, dan prinsip-prinsip di dalam kedua-dua Garis Panduan PF dan Kod Kandungan AKM disenaraikan secara bersebelahan di dalam Lampiran I laporan ini.
- 6.39 Kod Kandungan AKM mendekati peraturan kawalan kandungan sebagai sebuah amalan penyeimbangan hak-hak dan kebebasan individu pada satu pihak, berhadapan dengan kepentingan kaum (communal), orang awam, dan negara pada pihak yang lain. Ianya mengiktiraf kebebasan untuk menghasilkan, dan memilih dan mengakses kandungan, serta jelas mengukuhkan perlindungan hak-hak asasi manusia di bawah Perlembagaan. Ia juga mengiktiraf hakikat kepelbagaian dan kemajmukan dalam keperluan dan kehendak pengguna merentasi spektrum politik, ekonomi, dan budaya perlu dicerminkan menerusi bentuk-bentuk kandungan yang dihasilkan dan boleh diakses oleh pengguna. Apabila menyentuh soal golongan-golongan yang dilindungi, Kod Kandungan tersebut mengambil pendekatan berlandaskan hak-hak dengan menggariskan bahawa kandungan tidak mengandungi bahan-bahan yang bersifat diskriminasi, sebaliknya perlu mencerminkan kepelbagaian majmuk dengan mengambil kira perbezaan-perbezaan yang luas dan kelompok-kelompok yang dilindungi. Sama penting, Kod Kandungan tersebut menggariskan bahawa kuasa dan tanggungjawab untuk menyeimbangi kepentingan-kepentingan yang sering bercanggah untuk menentukan apakah kandungan yang sesuai atau tidak, dikongsi dan dibahagikan bersama antara penghasil kandungan dan dengan pengguna.

NOTA KAKI

³¹³ Sepakat Efektif Sdn Bhd. Keputusan Mahkamah Rayuan tersebut telah disahkan menerusi rayuan di hadapan Mahkamah Persekutuan pada 11 November 2015.

6.40 Kod Kandungan AKM dan Garis Panduan PF adalah dua bentuk pendekatan kawalselia yang secara diametrik bertentangan, yang melibatkan atau termasuk medium filem; walaupun kandungan yang dikawal tersebut dipersembahkan menerusi platform-platform yang berbeza, sistem-sistem kawalselia ini beroperasi di dalam landskap sosiopolitik yang sama. Oleh itu, tiada perbezaan yang boleh dijustifikasi untuk mengambil pendekatan yang regresif, paternalistik terhadap kawalselia platform filem tradisional, apabila dalam masa yang sama, sebuah pendekatan yang lebih inklusif dan berlandaskan hak-hak ke atas platform internet dan dalam talian masih mampu terus beroperasi secara relatifnya stabil.

6.41 Satu akibat lain apabila menjadikan penapisan filem sebagai cara untuk mempromosi dan melindungi kepentingan Eksekutif dan naratif-naratif hegemoni, adalah sejumlah besar sekatan kandungan di dalam Garis Panduan PF adalah usaha-usaha untuk menapis atau menyekat kandungan yang dianggap menyinggung atau kritikal terhadap segmen masyarakat atau kerajaan, tetapi bukan kandungan yang secara nyata mengancam kelompok-kelompok yang rapuh atau keselamatan negara, mahupun ketenteraman awam atau ketertiban. Perbandingan antara Garis Panduan PF dan Kod Kandungan AKM (kod kandungan kurang dilihat sebagai instrumen untuk mempromosikan naratif-naratif kerajaan), mendedahkan perbezaan tersebut. Oleh itu, sementara sesetengah sekatan kandungan di dalam Garis Panduan PF boleh dianggap sebagai berkeperluan dan seimbang, kebanyakan yang lain adalah sebaliknya. Contoh-contoh khusus dibincangkan di bawah.

Ekspresi politik dan pihak berkuasa

6.42 Menerusi sekatan panjang lebar di bawah ‘keselamatan dan ketenteraman awam’ dalam Bahagian II Garis Panduan PF, dan dalam ‘sosiobudaya’, wujud keupayaan untuk menapis kandungan yang mengkritik atau mengecam kerajaan yang sedang memerintah; yang memaparkan salah laku atau kegagalan kerajaan; atau mempromosikan kepelbagaiannya identiti dan pandangan politik. Penapisan berbentuk politik sebegini sepautnya tidak dibenarkan untuk menyekat atau melarang dalam amalan demokrasi yang sihat.

6.43 Sebagai perbandingan, Kod Kandungan AKM, menggunakan pendekatan berlandaskan hak, khususnya menuntut agar pernyataan kepelbagaiannya dan fahaman politik dihormati dan tidak boleh didiskriminasi. Satira dan parodi – yang lazimnya digunakan sebagai alat-alat untuk menyampaikan kritikan politik, adalah bentuk ekspresi yang dibenarkan. Lampiran II dalam laporan ini membandingkan pendekatan terhadap kepelbagaiannya dan kritikan politik antara Garis Panduan PF dan Kod Kandungan AKM.

6.44 Kritikan politik sebagai amalan sah kebebasan bereksresi telah pun diiktiraf oleh mahkamah. Di dalam kes pengharaman dua buah buku kompilasi karya kartun oleh kartunis dan ahli satira politik Zunar³¹⁴ atas alasan bahawa karya kartun tersebut menggugat ketenteraman awam, Mahkamah Rayuan memutuskan bahawa satira politik yang mempersendakan pemimpin dan institusi politik menerusi humor untuk menyampaikan mesej politik, boleh mengakibatkan kecaman masyarakat ke atas pemimpin dan institusi politik tersebut, namun kecaman awam dengan sendirinya ianya tidak boleh disamakan sebagai menggugat ketenteraman awam, mahupun keselamatan negara.

6.45 Menyentuh soal jenayah dan pelakuan jenayah, bukanlah paparan perbuatan jenayah tersebut yang menyebabkan penapisan di bawah Garis Panduan PF, sebaliknya jika tiada adegan yang memaparkan hukuman atau balasan ke atas perbuatan jenayah tersebut. Alasannya adalah kegagalan untuk memaparkan akibat buruk dari perbuatan jenayah boleh menggalakkan masyarakat untuk berkelakuan sumbang dan seterusnya mengancam ketenteraman dan keselamatan awam, manakala paparan negatif berkaitan pihak polis dan pihak berkuasa lain boleh mengikis pengaruh kuasa mereka dalam kalangan masyarakat.

6.46 Alasan sebegini adalah tidak rasional, memandangkan ianya membawa kepada pengecualian kisah-kisah dan dokumentari-dokumentari yang berdasarkan fakta atau kisah benar. Pihak berkuasa, terutama sekali badan-badan penguatkuasa, tidak terhindar daripada perlakuan tidak bermoral atau salah di sisi undang-undang. Contoh-contoh perbuatan rasuah, salah guna kuasa, dan kelemahan dalam menjalankan tugas wujud di dalam badan-badan kerajaan di negara ini sebagaimana di negara lain. Dengan mewajibkan jalan-jalan cerita mesti memaparkan hukuman dan balasan terhadap pelaku jenayah, atau kewajipan untuk menggambarkan pihak penguatkuasa autoriti secara positif, apabila hasilnya bercanggah dengan rekod-rekod berfakta, tidak memberi manfaat kepada wacana yang lebih besar yang perlu dibincangkan dalam masyarakat berkaitan kegagalan institusi dan budaya yang membenarkan perkara-perkara tersebut untuk wujud.

Agama

6.47 Garis panduan PF memberi kuasa buat LPF untuk mengawasi secara dekat bagaimana kepercayaan dan amalan agama dipaparkan menerusi filem. Lebih banyak dari kategori lain, sekatan-sekatan ke atas kandungan berbentuk keagamaan (atau kandungan yang dilihat menghina agama) adalah sangat priskriptif. Berkaitan dengan gambaran agama Islam khususnya, kriteria yang ditetapkan menuntut banyak paparan positif tentang agama dan amalannya di dalam filem, berbanding sekadar menyekat paparan berbentuk negatif. Menerusi peruntukan dalam Garis Panduan PF, LPF turut diberi kuasa untuk menolak babak dalam filem yang memaparkan amalan dan kepercayaan agama lain.

6.48 Garis Panduan PF mengandungi kedua-dua kriteria khusus dan umum berkaitan bagaimana agama Islam, kepercayaan dan amalan Islam, serta perlakuan dan tindakan umat Islam boleh dipaparkan di dalam filem. Secara keseluruhannya, sekatan-sekatan ini dilihat sebagai merangkumi semua; dalam masa yang sama, ianya turut mengandungi terma-terma yang tidak jelas, atau terma yang hanya boleh ditafsirkan secara autoritatif oleh pihak berkuasa agama. Oleh yang demikian, adalah sukar bagi pembikin-pembikin filem untuk membuat penilaian sendiri secara bebas dalam menilai sama ada elemen-elemen dalam jalan cerita, skrip, babak-babak atau dialog mereka dianggap sebagai bercanggah dengan sekatan-sekatan yang ditetapkan. Kesukaran ini bertambah buruk lagi dengan ketidakpastian terhadap sama ada lembaga penapis memiliki kepakaran yang diperlukan untuk menghayati nuansa-nuansa dan makna mendalam di sebalik babak berkaitan kepercayaan-kepercayaan dan amalan-amalan agama yang dipaparkan.

6.49 Tunjang kepada sekatan-sekatan berkaitan agama Islam adalah penggalakan kehomogenan ajaran-ajaran dan amalan-amalannya di Malaysia, dan pihak berkuasa agama sebagai penimbang tara akidah. Walau bagaimanapun, apabila menyentuh soal menentukan sama ada sesbuah kandungan yang secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan Islam mampu untuk mengelirukan umat Islam dan menggugat ketenteraman awam, mahkamah Malaysia tidak semestinya sentiasa menerima pendapat-pendapat pihak berkuasa agama berkaitan perkara yang dipertimbangkan. Dalam dua kes berkaitan AMCP, buku-buku terbitan Sisters in Islam³¹⁵ dan Faisal Tehrani³¹⁶ telah diharamkan dengan alasan bahawa buku-buku tersebut menggugat (atau berkemungkinan menggugat) ketenteraman awam. Dalam kedua-dua kes tersebut, mahkamah telah membatalkan pengharaman yang dibuat oleh Menteri. Kerajaan secara sebahagiannya bergantung kepada pendapat yang dikeluarkan oleh pihak berkuasa agama yang mengatakan bahawa buku-buku tersebut telah melanggar garis panduan yang dikeluarkan mereka kerana mengandungi kenyataan berkaitan agama yang didakwa sebagai 'cenderung untuk mengelirukan umat Islam'. Bagaimanapun, hujah ini dianggap sebagai alasan yang tidak mencukupi untuk membenarkan pengharaman buku-buku tersebut, memandangkan pendapat oleh pihak berkuasa agama tidak memenuhi keperluan untuk menunjukkan bahawa buku-buku tersebut boleh menggugat atau berkemungkinan menggugat ketenteraman awam. Apa yang diperlukan adalah bukti risiko sebenar penggugatan ke atas ketenteraman awam.

NOTAKAKI

³¹⁵ Dato' Seri Syed Hamid Syed Jaafar Albar.

³¹⁶ Mohd Faizal Musa

- 6.50 Sekatan berkaitan dengan elemen syirik (polytheism) dalam filem – kesemua 36 perkara – mempunyai kesan-kesan yang lebih mendalam kepada perlindungan terhadap kebebasan beragama di Malaysia. Terdapat elemen syirik dalam beberapa aspek agama-agama Hindu, Buddha, Konfusianisme, dan Taoism, dan kesemua agama-agama atau sistem kepercayaan ini diamalkan oleh golongan minoriti di Malaysia. Jika dilihat secara keseluruhannya, sekatan-sekatan yang berkaitan dengan amalan syirik ini memberi kuasa budi bicara yang luas dan tidak jelas buat LPF untuk menapis kandungan berkaitan dengan amalan-amalan agama-agama dan kepercayaan-kepercayaan di atas. Tambahan lagi, kewajipan bagi sebarang paparan amalan syirik dalam filem hanya dibenarkan jika ianya bertujuan untuk ‘mencegah amalan syirik’ atau jika watak berkaitan ‘bertaubat atau menerima balasan’, menandakan bahawa agama-agama terbabit hanya boleh dipaparkan sekiranya ia ditinggalkan, yang boleh dilihat sebagai sebuah pencabulan yang teruk ke atas kebebasan beragama.
- 6.51 Layanan ke atas kandungan keagamaan oleh Kod Kandungan AKM dilihat sangat bertentangan dengan Garis Panduan PF (rujuk perbandingan dalam LAMPIRAN III laporan ini). Agama secara umumnya dan Islam secara khususnya tidak diperlihatkan sebagai bentuk kandungan yang berbeza yang memerlukan sekatan khusus di bawah Bahagian 2 Kod Kandungan AKM. ‘Perlindungan’ terhadap agama sebaliknya disekalikan dengan identiti individu atau kumpulan di dalam sekatan-sekatan umum terhadap ucapan bernada kebencian, dan kandungan yang mendiskriminasi dan kesat.
- 6.52 Bagaimanapun, peruntukan-peruntukan istimewa berkaitan agama turut dimasukkan ke dalam garis panduan tambahan buat stesen penyiaran di dalam Kod Kandungan AKM. Di sini, kedudukan istimewa agama Islam di Malaysia diberi perhatian, termasuk juga ‘hak berperlembagaan untuk kebebasan beragama’ bagi masyarakat lain. Garis panduan khusus yang ada hanyalah: (a) keperluan bagi program keagamaan Islam (tetapi bukan semua program yang mungkin mengandungi elemen-elemen keagamaan) perlu diluluskan terlebih dahulu oleh pihak berkuasa agama yang relevan sebelum disiarkan; dan (b) suatu sekatan ke atas program-program yang menyebarkan agama lain selain Islam. Tidak seperti sekatan khusus dan umum yang banyak ditemui di dalam Garis Panduan PF, garis panduan penyiaran di dalam Kod Kandungan AKM hanya menyekat kandungan yang bersifat ‘salah, fanatik, kritikal dan menghina mana-mana agama.’

Moral, stereotaip jantina dan heteronormativiti

- 6.53 Di bawah Garis Panduan PF, moraliti secara lazimnya dibentuk sebagai suatu perkara mengawal seksualiti dan aktiviti seks. Tahap konservatif yang tinggi yang berkait rapat dengan kod-kod pemakaian dan kelakuan umat Islam diterapkan, dan turut menonjolkan kecenderungan jantina yang jelas. Oleh yang demikian, larangan-larangan yang ditetapkan tidak hanya terhad ke atas aksi seks dan bogel di atas layar, sebaliknya juga melibatkan hampir kesemua bentuk intimasi seksual dari ciuman dan visual-visual bahagian tubuh badan, sehingga kepada pakaian dan paparan aksi-aksi seperti tarian. Kategori-kategori moral dan sosiobudaya turut digunakan untuk menenggelamkan paparan-paparan berkaitan homoseksualiti dan transgender.
- 6.54 Sebagai perbandingan, Kod Kandungan AKM, biarpun tidak sehingga menggalakkan normalisasi homoseksualiti dan transgenderisme, mengambil pendekatan yang berlandaskan hak yang mewajibkan penerbit kandungan untuk tidak memasukkan kandungan yang kesat dan mendiskriminasi orientasi seksual (antara lainnya). Kod Kandungan AKM juga turut secara jelas menangani kecenderungan jantina dan kepentingan kepelbagaiannya dalam paparan berkaitan jantina. Ia menuntut penerbit kandungan antara lainnya untuk, secara aktif mengelakkan dari gambaran berat sebelah berdasarkan jantina, dan menggalakkan gambaran lelaki dan wanita sebagai saksama dari segi ekonomi dan emosi dalam kedua-dua ruang awam mahupun peribadi.

Rumusan

- 6.55 Dalam kebanyakan bahagian, kriteria bagi kandungan yang disekat di bawah Garis Panduan PF memerlukan sesebuah kandungan filem untuk mematuhi kehomogenan dalam paparan berkaitan identiti budaya dan politik, dan memaparkan imej positif institusi-institusi penting dalam politik, termasuklah raja-raja dan kerajaan serta agensi-agensi penguatkuasa dan agama milik Kerajaan. Ia tidak menggalakkan paparan perbezaan dan perubahan dalam konsep-konsep seperti ketakwaan dalam beragama, ideologi politik, dan identiti kaum, jantina dan seksual.
- 6.56 Seperti contoh-contoh yang ditegaskan dalam perenggan di atas, sekatan kandungan di dalam Garis Panduan PF adalah sekatan-sekatan yang kabur, tidak diperjelaskan, dan berdasarkan budi bicara, sehingga menjadikan pengertian yang tepat bagi setiap satunya tidak mudah untuk dipastikan oleh mereka yang perlu mematuhi sekatan-sekatan yang ditetapkan. Terdapat juga sekatan-sekatan yang sangat priskriptif dan merangkumi semua, bahawa pembikin-pembikin filem menghadapi kesukaran untuk merangka cerita mereka berkaitan isu-isu tertentu tanpa mendapatkan penjelasan daripada pihak berkuasa. Sekatan-sekatan ke atas kebebasan berekspresi perlulah diperincikan dengan teliti atau ianya tidak boleh dianggap sebagai sah di sisi undang-undang; tafsiran ke atas sekatan tidak boleh 'diserahkan kepada keranah pihak berkuasa'.³¹⁷ Malah, terdapat juga sekatan-sekatan yang menggabungkan apa yang dianggap sebagai 'menyinggung' atau 'menjijikkan' dengan 'berbahaya'. Hak-hak asasi manusia berdiri atas anggapan bahawa setiap orang dewasa adalah setara dan merupakan agen moral yang bertanggungjawab. Oleh yang demikian, 'dalam ketiadaan risiko bahaya sebenar, kerajaan tidak seharusnya masuk campur untuk memainkan peranan sebagai penjaga moral'.³¹⁸

NOTA KAKI

³¹⁷ *Re Ontario Film & Video Appreciation Society v. Board of Censors*, (1983) 41 OR (2d) 583, p. 592, dipetik oleh Article 19, 'Obscenity Laws and Freedom of Expression: A Southern African Perspective', *Media Law and Practice in Southern Africa*, No. 12, Januari 2000, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/obscenity-law-paper.pdf>. (diakses pada 13 November 2020).

³¹⁸ Article 19, 'Obscenity Laws and Freedom of Expression: A Southern African Perspective'.

FOTO: Di sebalik tabir, Lelaki Komunis Terakhir



SYOR-SYOR

7 Syor-Syor

Keperluan Bagi Reformasi

- 7.1 Peraturan-peraturan penapisan filem di Malaysia bergantung kepada motivasi penapisan yang diwarisi di bawah kawalan kerajaan. Rasional bagi penapisan awal yang dikawal oleh badan Eksekutif, dibina atas premis bahawa khalayak penonton dewasa kurang berkemampuan untuk berfikir secara kritikal, menangkis manipulasi, dan memahami jalan cerita tersirat bagi membuat penilaian berkaitan moral dan keagamaan. Mereka dianggap sebagai tidak mampu untuk membezakan antara fakta dengan cereka, humor dengan serius, satira dengan propaganda, dan kritik dengan hasutan; dan mereka sebaliknya akan terpengaruh untuk meniru aksi-aksi jenayah yang tidak mendapat balasan, atau berkelakuan bertentangan dengan kepercayaan-kepercayaan agama, atau menolak keabsahan polis dan pihak-pihak berkuasa lain disebabkan oleh gambaran amalan korup yang dilihat dalam filem.³¹⁹
- 7.2 Analisis di dalam bab-bab terdahulu mendedahkan jurang di antara kehendak perlembagaan untuk melindungi kebebasan bereksresi, berbanding dasar imperatif kerajaan. Penyelesaian yang boleh diambil adalah untuk mencapai keseimbangan yang sesuai di antara kepentingan-kepentingan yang bercanggah: hak kebebasan asasi untuk bereksresi, dan kepentingan kerajaan dan masyarakat yang absah. Setakat ini, kerangka penapisan filem diselimuti dengan isu-isu berkaitan keperlembagaannya, dan keabsahan sekatan-sekatan yang dikenakan ke atas kandungan filem yang menyekat kebebasan bereksresi. Sesetengah sekatan-sekatan dalam Garis Panduan PF adalah berkeperluan dan wajar; namun kebanyakan sekatan yang berkaitan dengan ekspresi politik dan agama serta nilai-nilai sosial dan moral adalah tidak seimbang, sebuah hakikat yang dapat terang bersuluh menerusi perbandingan antara Garis Panduan PF dengan Kod Kandungan AKM.
- 7.3 Usaha-usaha untuk mencapai keseimbangan dapat dilihat menerusi undang-undang buat media-media baru, dan usaha ke arah pembuatan keputusan serta peraturan sendiri oleh industri. Tiada sebab yang wajar untuk mewujudkan alasan-alasan berbeza bagi dasar buat medium dan platform kandungan yang berlainan. Kekhuatiran bahawa dengan menghentikan penguasaan badan Eksekutif ke atas kandungan filem, ianya mendorong ketidaktenteraman awam dan kehilangan tatasusila masyarakat adalah tidak berasas. Kerangka kawalan kendiri AKM masih dapat berfungsi secara stabil dalam landskap unik sosiopolitik yang sama dengan APF. Peristiwa-peristiwa telah menunjukkan bagaimana kerajaan mempunyai undang-undang yang lebih dari mencukupi untuk menyekat kandungan yang dianggap sebagai mengancam keselamatan negara dan ketenteraman awam. Persoalan tentang kepentingan melindungi golongan bawah umur atau yang mudah terkesan boleh ditangani menerusi piawaian kandungan dan sistem klasifikasi. Mengalih keluar kuasa kawalan kandungan dari badan kerajaan bukan bererti menghakis kuasa milik kerajaan; sebaliknya adalah mengalihkan pemilikan dan tanggungjawab utama ke tangan penerbit kandungan, industri filem, dan masyarakat sivik, untuk bekerjasama menentukan piawaian kandungan, melaksanakan piawaian tersebut dan menangani aduan-aduan dan pertikaian-pertikaian. Pertikaian yang tidak selesai diputuskan oleh badan kehakiman negara. Peranan yang dimainkan oleh badan eksekutif adalah menyelia; di mana campur tangan hanya berlaku bagi tujuan melindungi kepentingan keselamatan dan ketenteraman awam yang sah.

NOTA KAKI

³¹⁹ D.K. Mutlu, 'Film Censorship during the Golden Era of Turkish Cinema', in Biltoreyst & Vande Roel, *Silencing Cinema: Film Censorship around the World*, ms. 131-146.

Syor-Syor

- 7.4 Berdasarkan penemuan-penemuan dan rumusan-rumusan yang terdapat dalam laporan ini, beberapa syor-syor dicadangkan seperti di bawah bagi tujuan pembaharuan dan pemerkasaan mekanisma-mekanisma dan struktur-struktur kawalan kandungan buat industri filem tradisional. Syor-syor yang dikemukakan ini belum cukup lengkap dan bukan sebuah pelan tindakan; tujuan syor-syor ini adalah untuk mencetuskan perbincangan yang lebih mendalam.

JADUAL 7A: SYOR-SYOR UNTUK KAWALAN KANDUNGAN FILEM

Syor	Huraian
I Sekatan ke atas kebebasan berekspresi dalam filem perlu diluluskan oleh Parlimen dan tertakluk kepada sekatan yang dibenarkan di bawah Perlembagaan Persekutuan	<p>Asas-asas bagi sekatan ke atas kandungan filem mesti dikeluarkan oleh atau di bawah kuasa Parlimen (cth. menerusi undang-undang bertulis). Oleh kerana sekatan-sekatan ini mencabul atau mengekang hak kebebasan berekspresi, ianya adalah tidak berperlembagaan dan tidak sah sekiranya sebab-sebabnya ini dikeluarkan oleh badan eksekutif dan dikuatkuasakan menerusi garis panduan pentadbiran.</p> <p>Alasan-alasan bagi menyekat kandungan filem mesti jatuh di bawah kategori-kategori sekatan yang dibenarkan di bawah Perkara 10 Perlembagaan, dan memuaskan ujian keperluan dan keseimbangan (rujuk VI di bawah).</p> <p>Menyerapkan asas-asas ini di dalam undang-undang statutori boleh memastikan suatu tahap perdebatan awam yang minima ke atas sifat sekatan-sekatan tersebut, di mana ia memberi impak kepada hak-hak asasi penerbit-penerbit kandungan dan para penonton.</p> <p>Menyerapkan asas-asas ini di dalam undang-undang statutori juga akan menetapkan had-had dan semak imbang bagi mana-mana kuasa budi bicara yang diperuntukkan kepada badan-badan kawalselia untuk merumus, melaksana dan menyelesaikan pertikaian berkaitan piawaian kandungan.</p> <p>Kuasa boleh diperuntukkan kepada badan-badan kawalselia untuk mengeluarkan garis panduan pentadbiran atau perundangan kecil bagi mengoperasi dan melaksanakan piawaian kandungan. Sebarang instrumen subsidiari perlu tertakluk di bawah had asas-asas seperti yang ditetapkan di dalam undang-undang utama dan peruntukan-peruntukan Perlembagaan, selain perlu diterbitkan dan boleh diakses oleh orang ramai.</p>
II Penapisan awal (sekatan awal) filem mesti dihentikan	<p>Undang-undang yang membenarkan penapisan awal ke atas filem di bawah APF mesti dimansuhkan berdasarkan alasan yang ianya adalah tidak berperlembagaan dan dilihat sebagai sebuah kuasa Eksekutif yang melampaui batas.</p> <p>Kawalan kendiri dan pelaksanaan hukuman ke atas kandungan yang menyalahi undang-undang, ditambah dengan peruntukan masa, cara, dan tempat yang munasabah buat siaran sesebuah filem, adalah mencukupi untuk memastikan kandungan yang tidak sesuai, tidak ditonton oleh kumpulan yang mudah terpengaruh seperti kanak-kanak bawah umur (rujuk VII di bawah).</p>
III Penjenayah dan kegagalan mengemukakan filem kepada penapisan LPF mesti dihentikan	<p>Penjenayah dan pelaksanaan hukuman jenayah terhadap penerbit-penerbit kandungan disebabkan kegagalan untuk secara automatik mengemukakan filem-filem mereka kepada LPF perlu dimansuhkan, memandangkan ianya adalah tidak berperlembagaan, tidak seimbang, dan suatu penggunaan kuasa Eksekutif yang melampaui batas. Hukuman-hukuman jenayah terhadap penerbit-penerbit kandungan yang gagal untuk membuat pemotongan tapisan seperti yang diarahkan oleh LPF juga perlu dimansuhkan.</p>

Syor	Huraian
IV Forum industri kawalselia kendiri harus ditubuhkan untuk membangun, mentadbir, dan menguatkuasakan kod kandungan bagi industri filem	<p>Forum industri kawalselia kendiri perlu ditubuhkan di bawah undang-undang untuk merumus dan melaksanakan suatu kod kandungan bagi platform-platform filem tradisional (rujuk V di bawah). Penubuhan dan struktur forum industri berkenaan boleh dibentuk berdasarkan (namun tidak semestinya meniru langsung) Forum Kandungan di bawah AKM. Begitu juga, peranan mana-mana badan awam seperti LPF perlu dihadkan kepada pentadbiran pengklasifikasi filem (rujuk VII dan VIII di bawah).</p> <p>Perundangan untuk menubuhkan sebuah forum industri perlu menetapkan parameter-parameter bagi objektif-objektif, kuasa-kuasa, dan fungsi-fungsi forum industri tersebut, selain bagi Menteri yang bertanggungjawab menyelia.</p> <p>Forum industri tersebut perlu memenuhi piawaian-piawaian minimum kebebasan dan akauntabiliti.</p> <p>Keahlian bagi forum industri perlulah bersifat sukarela dan merangkumi/ terbuka buat sektor-sektor utama dalam industri filem, kumpulan-kumpulan masyarakat, dan persatuan-persatuan profesional yang berkaitan. Keahliannya juga perlu mewakili masyarakat Malaysia secara menyeluruh. Peraturan-peraturan biasa berkaitan pembatalan lantikan dalam suatu badan pentadbiran perlu diwujudkan.</p> <p>Forum tersebut perlu ditadbir oleh sebuah majlis yang ahli-ahlinya dilantik daripada kalangan ahli berdasarkan penggal tetap. Majlis tersebut perlu menjadi badan pengurusan forum tersebut.</p> <p>Mekanisma aduan berkaitan pelanggaran-pelanggaran kod kandungan perlulah, pada peringkat pertama, dibawa ke dalam forum, dengan sebuah proses rayuan yang bebas dan terletak di luar forum. Prosiding-prosiding badan aduan dan panel rayuan perlu telus, dan keputusan-keputusan mereka haruslah disertakan dengan alasan-alasan bertulis. Keputusan-keputusan oleh badan aduan atau panel rayuan perlulah terbuka untuk dirayu atau disemak oleh mahkamah.</p> <p>Sewaktu prosiding badan aduan dan panel rayuan berlangsung, jaminan prosedur minimum terhadap proses yang wajar perlu dihormati. Pemohon-pemohon dan pihak-pihak berkepentingan yang lain perlu diberi peluang untuk didengari atau membentang serahan-serahan bertulis.</p> <p>Forum industri perlu menerbitkan dan menyediakan untuk orang awam laporan-laporan berkala tentang keputusan-keputusan dan aktiviti-aktiviti mereka.</p>
V Pembangunan sebuah Kod Kandungan bagi filem-filem harus dipimpin oleh industri dan bersifat konsultatif	<p>Kod kandungan perlu dibangunkan oleh sebuah forum industri (rujuk IV di atas). Proses pembangunan kod kandungan tersebut perlulah inklusif dan berpenyertaan, dan memberi peluang-peluang untuk industri dan konsultasi-konsultasi orang awam.</p> <p>Prinsip-prinsip dasar umum dan asas-asas bagi kod kandungan perlulah berdasarkan kepada undang-undang utamanya (Rujuk I di atas).</p> <p>Kod Kandungan perlu memperincikan objektif-objektif dan prinsip-prinsip bagi aplikasi piawaian dan garis panduan kandungan; menyenaraikan piawaian dan garis panduan kandungan; dan memperincikan peraturan-peraturan bagi pentadbiran dan penguatkuasaan kod.</p> <p>Dalam menetapkan prinsip-prinsip dan parameter-parameter untuk piawaian dan garis panduan kandungan, kod tersebut perlulah mengangkat suatu pendekatan berlandaskan hak-hak di samping mengimbangi perlindungan kepentingan-kepentingan negara dan orang awam (rujuk VI di bawah).</p>

Syor	Huraian
VI Sekatan-sekatan ke atas kandungan filem mesti menepati pendekatan berlandaskan hak, dan ujian ketat keperluan dan keseimbangan	<p>Sebarang sekatan-sekatan ke atas kebebasan berekspresi, menerusi pelaksanaan sekatan-sekatan ke atas kandungan filem, perlulah dengan tujuan yang sah, dan tidak boleh terlalu meluas.</p> <p>Sejajar dengan prinsip keseimbangan, sebarang sekatan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mestilah bersesuaian untuk hanya mencapai fungsi perlindungannya; • Mestilah merupakan cara-cara yang paling kurang mengganggu yang ada untuk mencapai fungsi perlindungannya; • Mestilah seimbang dengan kepentingan yang ingin dilindungi; • Mesti mengambil kira bentuk ekspresi dan cara-cara yang digunakan untuk menyebarkannya. <p>Sekatan-sekatan hanya boleh dikenakan ke atas kandungan yang boleh dibuktikan sebagai berbahaya. Bahan yang semata-mata menyinggung tidak boleh disekat. Khususnya, paparan jelas aksi-aksi yang sah di sisi undang-undang tidak boleh disekat.</p> <p>Apabila terdapat risiko sebenar sebuah kandungan menyinggung yang boleh membawa mudarat, ia boleh diatasi dengan mengarahkan penyiар-penyiar, untuk memaklumkan penonton-penonton, menerusi suatu cara yang sejajar dengan prinsip-prinsip mendokongi klasifikasi filem, yakni potensi sifat menyinggung program tersebut. Langkah-langkah begini boleh disertakan dengan kesesuaian sekatan-sekatan masa, cara, dan tempat bagi penyiaran untuk melindungi kelompok-kelompok yang mudah terpengaruh (rujuk VII di bawah).</p> <p>Prinsip kepelbagaiannya tontonan perlu diserapkan dalam merumus sekatan-sekatan kandungan.</p> <p>Perkataan-perkataan dan konsep-konsep yang kabur serta terma-terma subjektif perlu dilakukan. Definisi-definisi perlu menyediakan secara terperinci mungkin dengan menghuraikan dengan butiran tepat apakah bentuk kandungan yang disekat.</p>
VII Skema pengklasifikasian filem perlu diseragamkan, berdasarkan undang-undang statutori, dan tidak digunakan sebagai alat penapisan	<p>Filem-filem boleh tertakluk kepada pengklasifikasian wajib bagi membantu penonton-penonton dalam membuat keputusan bermaklumat mengenai pilihan-pilihan tontonan mereka dan membantu ibu bapa dan penjaga di dalam memantau kandungan yang tersedia buat kanak-kanak.</p> <p>Kod-kod klasifikasi perlulah diseragamkan merentasi platform-platform media sewajar mungkin.</p> <p>Piawaian-piawaian klasifikasi umum perlulah disenaraikan di dalam undang-undang statutori.</p> <p>Menyenaraikan piawaian klasifikasi di dalam sebuah undang-undang statut boleh memastikan sekurang-kurangnya tahap perdebatan awam yang minimum dan memberi input buat kod klasifikasi, memandangkan ia akan memberi impak terhadap hak-hak asasi penerbit-penerbit kandungan dan penonton-penonton.</p> <p>Memasukkan piawaian-piawaian klasifikasi umum di dalam undang-undang statutori juga boleh menetapkan had-had dan semak imbang ke atas kuasa budi bicara yang diperuntukkan kepada badan-badan kawal selia untuk melaksana, mentadbir, dan menyelesaikan pertikaian-pertikaian berkaitan klasifikasi.</p> <p>Kuasa-kuasa boleh diperuntukkan ke atas badan kawal selia untuk mengeluarkan garis panduan pentadbiran atau undang-undang kecil untuk mengoperasi dan melaksanakan kod-kod klasifikasi. Sebarang instrumen-instrumen subsidiari perlu tertakluk di bawah had asas-asas yang ditetapkan di dalam undang-undang utama dan peruntukan-peruntukan Perlembagaan, selain perlu diterbit dan boleh diakses orang ramai.</p>

Syor	Huraian
	<p>Peruntukan-peruntukan perlu diwujudkan di dalam undang-undang dan garis panduan pengoperasian untuk membenarkan filem-filem dikemukakan semula bagi tujuan pengklasifikasi semula selepas satu tempoh masa untuk memberi ruang buat perubahan-perubahan dan pembangunan masyarakat.</p> <p>Proses pengklasifikasi tidak boleh melibatkan kuasa untuk menapis kandungan filem; walaubagaimanapun, proses tersebut boleh menyertakan peluang untuk konsultasi-konsultasi antara pembikin-pembikin filem dan badan kawal selia bagi tujuan pengubahannya ke atas kandungan untuk mencapai piawaian klasifikasi yang lebih rendah.</p> <p>Tiada filem yang boleh dinafikan pengklasifikasi, tetapi badan kawal selia boleh diberi kuasa budi bicara dalam kes-kes yang jelas istimewa (contohnya di mana risiko sebenar timbul berkaitan kandungan berbentuk hasutan) untuk berunding dengan pembikin filem demi menyatakan kekhawatiran mereka. Jika tiada kata putus dicapai menerusi rundingan, badan kawal selia boleh merujuk perkara tersebut kepada forum industri yang bertanggungjawab untuk mentadbir kod kandungan industri yang relevan (rujuk IV di atas)</p>
VIII Badan-badan kawal selia yang mentadbir skema pengklasifikasi perlu bebas, inklusif, konsultatif, dan akauntabel	<p>Badan kawal selia yang mentadbir kod-kod klasifikasi filem-filem perlu memenuhi piawaian minimum kebebasan dan akauntabiliti. Undang-undang sedia ada perlu dipinda bagi menetapkan parameter objektif-objektif, kuasa-kuasa, fungsi-fungsi, dan had-had badan kawal selia, selain Menteri yang mengawasi.</p> <p>Proses lantikan-lantikan bagi keahlian dalam badan kawal selia perlulah dibuat secara terbuka, telus, dan berpenyertaan, direka untuk memastikan bahawa keahlian kolektif mewakili masyarakat secara keseluruhan. Individu-individu haruslah dilantik berdasarkan kapakaran yang relevan. Ahli-ahli perlu melibatkan keseimbangan yang adil dari kalangan wakil-wakil industri, persatuan-persatuan profesional yang berkaitan, dan kumpulan sivil. Sesiapa yang memegang jawatan dalam parti politik atau badan kerajaan, atau mempunyai kepentingan dalam lapangan yang relevan, sepatutnya tidak berkelayakan untuk dilantik. Ahli-ahli perlu mengisi jawatan dalam tempoh tetap dan tertakluk kepada pelucutan jawatan dalam keadaan yang terhad dan situasi spesifik.</p> <p>Badan kawal selia perlu menyediakan alasan-alasan bertulis bagi peruntukan pengklasifikasi kod-kod. Garis masa juga perlu diberi buat proses pembuatan keputusan tersebut.</p> <p>Keputusan-keputusan oleh badan kawal selia patut tertakluk kepada rayuan di hadapan sebuah panel bebas. Proses rayuan perlu telus, dan keputusan-keputusan mereka haruslah disertakan dengan alasan-alasan bertulis. Keputusan-keputusan oleh badan kawal selia atau panel rayuan perlulah terbuka untuk dirayu atau disemak oleh mahkamah.</p> <p>Semasa prosiding badan kawal selia dan panel rayuan berlangsung, jaminan-jaminan prosedur minimum terhadap proses wajar mesti dihormati. Perayu-perayu dan pihak-pihak berkepentingan yang lain perlu diberi peluang untuk didengari atau membuat hantaran-hantaran bertulis.</p> <p>Badan kawal selia perlu menerbitkan laporan-laporan berkala memperincikan butiran tentang keputusan-keputusan dan aktiviti-aktiviti mereka yang tersedia untuk orang awam.</p>



LAMPIRAN- LAMPIRAN

Lampiran-Lampiran

LAMPIRAN I: PERBANDINGAN DASAR, OBJKTIF, PRINSIP & SYARAT ANTARA GARIS PANDUAN PF DAN KOD KANDUNGAN AKM³²⁰

Garis Panduan PF	Kod Kandungan AKM
<p>Bahagian 1: Dasar Umum</p> <p>Penapisan filem bertujuan untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> Melindungi orang ramai agar tidak terpengaruh dengan nilai-nilai negatif yang diakibatkan daripada penontonan filem dan bahan-bahan publisiti sesebuah filem sehingga mendorong mereka: <ol style="list-style-type: none"> Melakukan perbuatan yang boleh mengancam keselamatan dan ketenteraman awam dan yang tidak bermoral; Meniru, mempraktis dan bersimpati dengan fahaman yang bertentangan dengan prinsip Rukun Negara. Melindungi negara dan Kerajaan Malaysia daripada tersebarluhan filem-filem yang anti kerajaan atau meletakkan imej kerajaan dan agensi-agensinya secara negatif serta boleh menynggung kedaulatan negara dan pemimpin yang mempunyai hubungan diplomatik dengan Malaysia. Menghindari filem yang menyanjung ajaran salah, fanatik, mengkritik dan mencela terhadap sesuatu agama sehingga kesudahan cerita tanpa kekesalan atau hukuman. Menjaga keharmonian hubungan antara kaum, dengan pencerminan kebudayaan, keperibadian dan aspirasi negara sentiasa selaras dengan dasar visi (wawasan) dan negara. Menjadi panduan supaya tatanilai dan budaya bangsa terpelihara dan berkembang sesuai dengan keperibadian nasional. Mengelakkan individu atau pertubuhan menanggung rugi secara fizikal dan moral akibat tayangan filem yang mengandungi dakwaan yang tidak benar dan tuduhan liar. 	<p>Bahagian 1: 1.0 Prakata</p> <p>DENGAN MENGAMBIL MAKLUM matlamat dasar kebangsaan bagi industri komunikasi dan multimedia dan keperluan mewujudkan piawaian perilaku yang dipersetujui terhadap mereka yang terlibat dalam industri ini dan juga untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> Menggalakkan pewujudan masyarakat madani yang di dalamnya perkhidmatan berdasarkan maklumat akan menyediakan asas bagi peningkatan yang berterusan kepada kualiti kerja dan hidup; Mengawal selia bagi faedah jangka panjang pengguna akhir; Menggalakkan tahap keyakinan pengguna yang tinggi dalam penyampaian perkhidmatan; Mencambah dan memupuk sumber maklumat dan perlambangan budaya tempatan yang membantu mengetengahkan identiti kebangsaan dan kepelbagaiannya sejagat; Menjadikan Malaysia sebagai pusat dan tumpuan utama dunia bagi perkhidmatan komunikasi dan perkhidmatan maklumat dan multimedia. <ol style="list-style-type: none"> MENYEDARI akan keperluan menjauhi daripada kandungan yang sumbang, lucuh, palsu, mengancam atau jelik sifatnya dengan niat untuk mengacau, mendera, mengugut atau mengganggu mana-mana orang. MENGAKUI AKAN KEPERLUAN penonton dan pendengar dihidangkan dengan laporan dan berita bagi mewujudkan masyarakat bermaklumat serta menyedari juga keperluan untuk memastikan dan memelihara pembangunan dan keharmonian negara. MENGAKUI KEPERLUAN untuk menyebarkan dan menyediakan maklumat dan hiburan bagi memenuhi kehendak pelbagai penonton dan pendengar di Malaysia terhadap semua kandungan berkaitan dengan perniagaan, politik, rekreasi, maklumat, kebudayaan dan pendidikan. MENYEDARI HAKIKAT MESKIPUN penonton selaku pengguna yang seharusnya mempunyai kebebasan untuk melihat apa sahaja kandungan yang disukai, namun ianya mestilah diseimbangkan dengan kepentingan umum. Dengan ini, garis panduan perlu disediakan untuk mengklasifikasikan kandungan dan kesesuaianya. DAN DI SAMPING MENGIKTIRAF hak pengguna untuk memilih, adalah DIPERSETUJUI bahawa pilihan tersebut mestilah dilaksanakan dengan berhati-hati dan tanggungjawab tersebut haruslah dikongsi bersama oleh individu, ibu bapa, guru dan penjaga.

NOTA KAKI

³²⁰ Data diperoleh dari Kementerian Dalam Negeri, Guidelines on Film Censorship ([http://lpf.moha.gov.my/lpf/images/Perundangan/GARIS_PANDUAN_PENAPISAN_FILEM\(1\).pdf](http://lpf.moha.gov.my/lpf/images/Perundangan/GARIS_PANDUAN_PENAPISAN_FILEM(1).pdf)) dan Kod Kandungan AKM (<http://www.cmcf.my/download/cmcf-content-code-english.pdf>), (diakses pada 13 November 2020).

Garis Panduan PF	Kod Kandungan AKM
<p>Bahagian 1: Prinsip Umum</p> <p>1. Pernyataan terperinci Garis Panduan terdapat dalam muka halaman selanjutnya. Bagaimanapun, perlu dinyatakan bahawa landasan bagi Lembaga Penapis Filem melaksanakan tugasnya harus mengikut dua prinsip tersebut, iaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1 Filem seharusnya dibenarkan penyebarannya kepada penonton seluas yang mungkin sesuai dengan tema dan mesej pengolahannya. 1.2 Orang dewasa seharusnya bebas memilih apa-apa bahan yang ingin mereka tonton selagi bahan tontonan itu sah dari segi undang-undang dan tidak berpotensi memudaratkan. <p>2. Ketika melaksanakan prinsip-prinsip ini, terdapat tiga syarat iaitu;</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.1 bahan tayangan itu bercanggah dengan undang-undang, atau; 2.2 bahan tayangan itu memungkinkan kemudaratkan kepada sesuatu golongan sasaran penonton, atau; 2.3 bahan tayangan itu memang jelas bertentangan dengan pendapat umum. Atas dasar ini, Lembaga Penapis Filem boleh menyekat tayangannya mengikut larangan yang berkaitan dengan seks, tahlul, keganasan dan corak hidup tanpa batasan. 	<p>Bahagian 1: 2.0 Prinsip Umum</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.1 ADALAH DIMAKLUMKAN DAN DIPERSETUJUI bahawa prinsip-prinsip umum berikut akan diterima pakai kepada segala perkara yang ditayangkan dan dikomunikasikan di mana iaanya tertakluk kepada Akta. 2.2 Dalam membuat dan menawarkan berita, laporan, hiburan dan iklan, penyedia kandungan mestilah menyedari keperluan untuk menyeimbangkan di antara kehendak penonton, pendengar dan pengguna untuk mempunyai pilihan kandungan yang luas dan akses kepada maklumat, dengan disebaliknya kemestian untuk memelihara undang-undang, ketenteraman dan juga kesusilaan. 2.3 Prinsip-prinsip yang memastikan sesuatu kandungan itu tidak sumbang, luah, palsu, mengancam atau jelik, haruslah dipatuhi. 2.4 Adalah tidak dibenarkan bahan atau komen yang bersifat perbezaan terhadap kaum, keturunan etnik, warna kulit, agama, umur, jantina, status perkahwinan atau kecacatan mental atau fizikal. 2.5 Lelaki dan wanita mestilah digambarkan secara adil dan saksama berlandaskan kepada kepelbagaiannya demografi dengan mengambil kira umur, kedudukan sosial, kaum, keturunan etnobotanya, penampilan fizikal, latar belakang, agama, pekerjaan, kedudukan sosio-ekonomi dan aktiviti rekreasi, di samping meneruskan pelbagai kepentingan lain. 2.6 Perhatian istimewa haruslah diberikan kepada kandungan yang dibuat untuk kanak-kanak dan juga kepada kandungan yang melibatkan kanak-kanak. 2.7 Perhatian akan diberikan untuk memasukkan dan menghormati kepelbagaiannya yang dizahirkan melalui perbezaan disebabkan oleh, tetapi tidak hanya terhad kepada, kemampuan kognitif atau fizikal, budaya, etnik, agama, status sosio-ekonomi, jantina, umur, asal keturunan, faham politik, status perkahwinan, latarbelakang pendidikan atau lokasi geografi. 2.8 Pengamal Kod haruslah berusaha untuk menyediakan kandungan yang, setakat mana yang mungkin, memenuhi pelbagai citarasa dan harapan penonton dan pendengar dengan menghargai kepelbagaiannya citarasa dikalangan masyarakat umum Malaysia. 2.9 Pengamal Kod akan memastikan sedapat mungkin, kandungannya tidak mengandungi sebarang bahan atau komen yang kesat dan bersifat membezakan berhubung dengan, tapi tidak terhad kepada, kaum, agama, asal keturunan, etnik, jantina, umur, status perkahwinan, status sosio-ekonomi, faham politik, latar belakang pendidikan, lokasi geografi, kecenderungan seksual dan kemampuan fizikal atau kognitif, dengan mengambil kira bahawa setiap orang mempunyai hak terhadap pengiktirafan penuh dan saksama dan juga untuk menikmati hak-hak asasi dan kebebasan sebagaimana yang terkandung di dalam Perlembagaan Persekutuan dan juga statut-statut lain yang relevan.

Garis Panduan PF	Kod Kandungan AKM
<p>Bahagian 1: Kategori/Genre Filem</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perkara-perkara yang perlu dipertimbangkan oleh Lembaga Penapis Filem sebelum membuat keputusan mengenai sesebuah filem berdasarkan kepada bentuk filem, misalnya cereka, dokumentari, animasi, iklan dan eksperimental (percubaan): <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Tema filem. 1.2 Mesej yang hendak disampaikan oleh penerbit (mesej tersurat dan mesej tersirat). 1.3 Pengajaran/pendidikan yang boleh diperoleh. 1.4 Mempengaruhi mana-mana golongan (kanak-kanak, remaja atau dewasa). 1.5 Mengagung-agungkan sesuatu kaum, suku, bangsa, agama, negara dan fahaman. 1.6 Menyinggung perasaan pihak-pihak lain dari segi – kaum, suku, bangsa, agama, negara. 1.7 Bersesuaian dengan kehendak kerajaan dan wawasan negara. 2. Selain itu, keputusan juga mengambil kira kategori/genre filem. Contohnya ialah jenayah, perang, fiksyen sains, pengembaraan, sukan, agama, seram (<i>Horror</i>), purba/sejarah, drama cinta/sosial/perubatan, komedi, misteri/ fantasi, kobo/<i>"western"</i>, muzikal, pendidikan, hiburan dan seks. 	<p>Bahagian 1: 3.0 Objektif Kod</p> <ol style="list-style-type: none"> 3.1 Tujuan utama Kod ini adalah untuk mencadangkan garis panduan dan tatacara berhubung dengan peruntukan Kandungan melalui kawalan diri oleh industri dengan cara yang praktikal dan boleh dilaksanakan secara komersil dan pada masa yang sama merangsang, mempromosi dan menggalakkan pertumbuhan dan pembangunan industri. 3.2 Dalam melaksanakan perkara tersebut, adalah diakui bahawa objektif khusus yang disenaraikan haruslah memandu pihak-pihak yang terlibat dengan dikuasai, diurus dan tertakluk kepada Kod: <ol style="list-style-type: none"> (a) Memenuhi dan menyokong matlamat dasar kebangsaan yang digariskan oleh Akta; (b) Memastikan Kawalan Kendiri yang berkesan terhadap pembangunan, penerbitan dan juga penyebaran sesuatu kandungan; (c) Memberi kuasa kepada pengguna Kandungan untuk membuat pilihan wajar terhadap Kandungan yang dipilih; (d) Mengakui dan sentiasa mengikuti piawaian kebangsaan dan antarabangsa, arah aliran dan sensitiviti dalam melaksana dan mengkaji semula Kod ini; (e) Memastikan pematuhan melalui proses pemantauan secara berterusan.

LAMPIRAN II: PERBANDINGAN PERATURAN KANDUNGAN ANTARA GARIS PANDUAN PF DAN KOD KANDUNGAN AKM BERKAITAN KEPELBAGAIAN DAN KRITIKAN POLITIK³²¹

Garis Panduan PF	Kod Kandungan AKM
<p>Bahagian II, prgn. 2.1: Keselamatan dan Ketenteraman Awam</p> <p>2.1.1 Filem yang mengandungi tema, jalan cerita, adegan atau dialog yang menyentuh keselamatan dan ketenteraman awam adalah dibenarkan. Walau bagaimanapun, perkara di bawah ini perlu diberi perhatian dan diteliti secara mendalam, supaya tidak menimbulkan kontroversi dan keraguan di kalangan masyarakat. Antaranya termasuklah:</p> <ul style="list-style-type: none"> ii. keganasan dan anarki mengatasi undang-undang; iii. memburuk-burukkan sesebuah kerajaan berdaulat yang memerintah atau mempersendakan dan mengabikkan sesebuah negara asing; iv. menyindir dan mempersendakan pemimpin atau kerajaan yang memerintah sehingga boleh menimbulkan ketegangan dalam negara; v. dialog, adu domba yang boleh menimbulkan keraguan dan keresahan di kalangan rakyat dan akhirnya menggugat keselamatan, ketenteraman awam dan ketahan, lirik lagu atau perbuatan menghasut, memfitnah atau mengnasional; x. pihak berkuasa undang-undang tidak mengambil tindakan terhadap penjenayah sehingga tamat cerita. <p>2.2.2 Filem yang mengandungi tema, jalan cerita, adegan atau dialog yang menyentuh hal-hal sosibudaya adalah dibenarkan. Walau bagaimanapun, perkara di bawah ini perlu diberi perhatian dan diteliti secara mendalam, supaya tidak menimbulkan kontroversi dan keraguan dalam kalangan masyarakat. Antaranya ialah:</p> <ul style="list-style-type: none"> ix. adegan penindasan antara kaum atau masyarakat; 	<p>Bahagian 1, prgn. 2.0: Prinsip Umum</p> <p>2.7 Perhatian akan diberikan untuk memasukkan dan menghormati kepelbagaian sebagaimana yang dizahirkan melalui perbezaan disebabkan oleh, tetapi tidak hanya terhad kepada, kemampuan kognitif atau fizikal, budaya, etnik, agama, status sosio-ekonomi, jantina, umur, status perkahwinan, status sosio-ekonomi, fahaman politik, latar belakang pendidikan, lokasi geografi, kecenderungan seksual dan kemampuan fizikal atau kognitif, dengan mengambil kira bahawa setiap orang mempunyai hak terhadap pengiktirafan penuh dan saksama dan juga untuk menikmati hak-hak asasi dan kebebasan sebagaimana yang terkandung di dalam Perlembagaan Persekutuan dan juga statut-statut lain yang relevan.</p> <p>Bahagian 2, prgn. 1.0: Keperluan Umum</p> <p>1.3 Tahap kualiti sesuatu kandungan diukur berdasarkan keperluan yang ditetapkan adalah dengan melihat kepada konteks amalan dan sikap keadaan sosial, agama, politik dan pendidikan negara, disamping memberi ruang kepada kepelbagaian sejagat dalam dunia tanpa sempadan.</p> <p>Bahagian 2, prgn. 7.0: Kandungan Palsu</p> <p>7.3 Kandungan palsu adalah dengan jelas dilarang kecuali dalam keadaan-keadaan berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Satira dan parodi; (b) Dalam keadaan yang jelas kepada penonton bahawa kandungannya adalah fiksyen.
<p>NOTA KAKI</p>	

³²¹ Data diperoleh dari Kementerian Dalam Negeri, Guidelines on Film Censorship ([http://lpf.moha.gov.my/lpf/images/Perundangan/GARIS_PANDUAN_PENAPISAN_FILEM\(1\).pdf](http://lpf.moha.gov.my/lpf/images/Perundangan/GARIS_PANDUAN_PENAPISAN_FILEM(1).pdf)) dan Kod Kandungan AKM (<http://www.cmcf.my/download/cmcf-content-code-english.pdf>), (diakses pada 13 November 2020).

Garis Panduan PF	Kod Kandungan AKM
<p>Bahagian V: Filem yang Tidak Diluluskan untuk Tayangan</p> <p>1. Filem yang mengandungi tema, jalan cerita atau plot yang bertentangan dengan sosiobudaya, nilai-nilai murni, hasutan, anti agama, penghinaan terhadap kepercayaan atau adat resam kaum atau kumpulan tertentu, unsur-unsur yang bertentangan dengan dasar Kerajaan, unsur-unsur keganasan dan kekejaman secara keterlaluan.</p>	<p>Bahagian 4: Tiada Diskriminasi</p> <p>3.7 Penyiar mestilah memastikan, setakat yang termampu, bahawa Kandungan mereka tidak mengandungi bahan-bahan yang mencerca atau bersifat diskriminasi atau komentar yang berkaitan, tetapi tidak terhad kepada kaum, agama, budaya, etnik, asal keturunan, jantina, umur, status perkahwinan, tahap sosio-ekonomi, lokasi geografi, kecenderungan politik, latar belakang pendidikan, kecenderungan seksual, atau ketidakupayaan fizikal dan mental.</p> <p>Bahagian 4: Berita dan Hal Ehwal Semasa</p> <p>3.7 Para penyiar mengakui bahawa tujuan asas penyebaran berita dan Kandungan hal ehwal semasa dalam sistem demokrasi adalah untuk membolehkan masyarakat mengetahui apa yang berlaku dan untuk memahami perkara yang mungkin memberi kesan kepada mereka selaku anggota masyarakat supaya mereka boleh membuat rumusan dan persepsi mereka sendiri.</p> <p>3.9 Penyiar akan memastikan Kandungan program berita dan hal ehwal semasa dipersembahkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> (e) Dengan menghormati hak mana-mana individu atau kumpulan yang tidak seharusnya digambarkan dengan pandangan yang negatif dengan memberi penekanan berlebihan berkaitan perkara-perkara yang melibatkan, tetapi tidak terhad kepada kaum, agama, budaya etnik, asal keturunan, jantina, umur, status perkahwinan, status sosio-ekonomi, politik pemujukan, latar belakang pendidikan, lokasi geografi, orientasi seksual, atau tidak keupayaan fizikal dan mental. Namun begitu, sekiranya penyiar berpendapat sesuatu perkara yang hendak ditayangkan itu mempunyai kepentingan umum, ia boleh melaporkan peristiwa tersebut dan menyiar kan komentar berkaitan perkara yang ditimbulkan. (g) Dengan mengambil kira bahawa bahan berita dan hal ehwal semasa mestilah sentiasa selari dengan prinsip kerajaan. Ini adalah untuk mengelakkan dari berlakunya kekeliruan dan salah faham di kalangan rakyat negara ini dan juga negara asing. Bahan-bahan yang diterima dari negara asing juga mestilah dipastikan terlebih dahulu bahawa ia tidak bertentangan dengan dasar luar negara.

LAMPIRAN III: PERBANDINGAN PERATURAN KANDUNGAN ANTARA GARIS PANDUAN PF DAN KOD KANDUNGAN AKM BERKAITAN AGAMA DAN KEPELBAGAIAN AGAMA³²²

Garis Panduan PF	Kod Kandungan AKM
<p>Bahagian II: Prgn. 2.2 Agama</p> <p>2.2.1 Filem yang mengandungi tema, jalan cerita, adegan atau dialog yang menyentuh hal-hal agama adalah dibenarkan. Walau bagaimanapun, perkara di bawah perlu diberi perhatian dan diteliti secara mendalam supaya tidak menimbulkan kontroversi dan keraguan di kalangan masyarakat. Antaranya termasuklah;</p> <ul style="list-style-type: none"> i. pengajaran yang menggalakkan anti tuhan, anti agama, menyokong kepercayaan fanatik, mengkritik atau mencela mana-mana agama; ii. mesej dan tafsiran yang mengelirukan tentang jihad dan menyamaartikan dengan keganasan; <p>2.2.2 Untuk filem yang menyentuh agama Islam, perkara di bawah ini perlu diberi perhatian dan diteliti secara mendalam, supaya tidak menimbulkan kontroversi dan keraguan di kalangan masyarakat:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. mempersoal, mempersenda dan memperkecil kesucian Islam; ii. bercanggah dengan akidah, hukum dan ajaran Islam; iii. bercanggah dengan pegangan mazhab-mazhab yang muktabar; iv. bertentangan dengan pendapat kebanyakan ulama; v. unsur khurafat; vi. menimbulkan keraguan dan kegelisahan awam; vii. menyalahi fakta sejarah, umpamanya Sirah Rasul; viii. penulisan ayat-ayat al-Quran dalam bentuk tulisan selain bahasa Arab; ix. mempersoalkan kewibawaan sumber-sumber hukum agama yang telah diterima umum, iaitu al-Quran, Hadis, Ijmak dan Qias; x. mempertikaikan fatwa yang telah dikeluarkan oleh Majlis Kebangsaan bagi Hal Ehwal Agama Islam dan Fatwa Negeri; 	<p>Bahagian 2: 6.0 Bahasa Kesat</p> <p>6.1 (iii) Ucapan Bernada Kebencian</p> <p>Ucapan bernada kebencian merujuk kepada gambaran (dalam bentuk perkataan, ucapan, gambar dan lain-lain) yang merendah-rendahkan, memfitnah atau menjatuhkan maruah seseorang atau kumpulan berdasarkan kaum, etnik, agama, kewarganegaraan, jantina, kecenderungan seks atau ketidakupayaan, adalah dilarang.</p> <p>Bahagian 4: Tiada Diskriminasi</p> <p>3.7 Penyiar mestilah memastikan, setakat yang termampu, bahawa Kandungan mereka tidak mengandungi bahan-bahan yang mencerau atau bersifat diskriminasi atau komentar yang berkaitan, tetapi tidak terhad kepada kaum, agama, budaya, etnik, asal keturunan, jantina, umur, status perkahwinan, tahap sosio-ekonomi, lokasi geografi, politik pemujukan, latar belakang pendidikan, kecenderungan seksual, atau ketidakupayaan fizikal dan mental.</p> <p>Bahagian 4: Kandungan Keagamaan</p> <p>3.13 Dalam membincarakan kandungan keagamaan, penyiar mestilah menghormati Islam sebagai agama rasmi negara ini dan juga hak kebebasan beragama masyarakat lain di negara ini sebagaimana yang diperuntukkan dalam Perlembagaan.</p> <p>3.14 Penyiaran rancangan agama mestilah bertujuan untuk menghormati dan mempromosikan keharmonian spiritual dan juga untuk memenuhi kepelbagaiannya keperluan keagamaan di kalangan masyarakat. Penyiar mestilah memastikan kandungan keagamaan tidak digunakan untuk mengecam mana-mana kaum atau agama atau apa-apa jua yang mungkin menimbulkan ketidakharmonian.</p> <p>3.15 Kesemua rancangan berkaitan agama Islam mestilah terlebih dahulu mendapat kebenaran dari pihak berkuasa agama yang relevan sebelum ianya disiarkan, manakala bagi agama lain, nasihat dari pihak berkuasa agama yang berkenaan mestilah diperolehi terlebih dahulu berhubung dengan penerbitan kandungan yang berkaitan dengannya.</p> <p>3.16 Namun begitu, penyebaran agama-agama lain selain daripada agama Islam sama ada secara langsung atau tidak langsung adalah tidak dibenarkan sama sekali.</p> <p>3.17 Mana-mana kandungan keagamaan yang salah, fanatik, kritikal dan menghina agama lain mestilah ditegah.</p>

NOTA KAKI

³²² Data diperoleh dari Kementerian Dalam Negeri, Guidelines on Film Censorship ([http://lpf.moha.gov.my/lpf/images/Perundangan/GARIS_PANDUAN_PENAPISAN_FILEM\(1\).pdf](http://lpf.moha.gov.my/lpf/images/Perundangan/GARIS_PANDUAN_PENAPISAN_FILEM(1).pdf)) dan Kod Kandungan AKM, (<http://www.cmcf.my/download/cmcf-content-code-english.pdf>), (diakses pada 13 November 2020).

Garis Panduan PF	Kod Kandungan AKM
<ul style="list-style-type: none"> xi. unsur-unsur mempersendakan kewibawaan pandangan mana-mana Mazhab yang empat, iaitu Syafie, Hanafi, Maliki dan Hambali serta pegangan akidah Ahli Sunnah Wal Jamaah; xii. merendah-rendah dan mempersendakan kewibawaan serta maruah ulama Muktabar khususnya para Mufti; xiii. menggunakan isu-isu Islam dan memaparkan adegan-adegan yang boleh membawa kepada perpecahan di kalangan umat Islam di negara ini; xiv. dialog atau adegan yang memenangkan atau membanggakan keuntungan atau faedah baik tanpa balasan buruk kepada pelaku yang keluar daripada agama Islam; xv. orang Islam memegang peranan sebagai sami, paderi, biarawati dan lain-lain serta melakukan ibadat di kuil, gereja dan sebagainya; xvi. orang Islam meminum arak, berjudi, melakukan maksiat, kecuali bertujuan mengisahkan penghijrahan daripada kejahanatan kepada kebaikan; dan xvii. perlakuan yang membanggakan membunuh diri dan adegan ini dipanjangkan masanya. 	
<p>2.2.3 Filem yang mengandungi adegan dan dialog yang berunsur syirik dan menyentuh akidah hendaklah diteliti secara mendalam supaya tidak menimbulkan kontroversi dan keraguan dalam kalangan masyarakat. Paparannya dibenarkan sekiranya mempunyai tujuan memperbetulkan akidah dan mengelakkan terjerumus kepada syirik. Watak atau pelaku dalam adegan dan dialog yang melanggar akidah agama itu wajib berkesudahan dengan kesedaran dan bertaubat atau dengan balasan buruk terhadap dirinya. Antaranya termasuklah:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. guru atau murid satu-satu ajaran, amalan atau tarikat membuat pengakuan menerima wahyu; ii. guru membuat pengakuan memegang kunci pintu syurga; iii. mengamalkan zikir dengan suara yang kuat, berzikir dalam kelambu, tempat gelap yang melibatkan pergaulan bebas lelaki dan wanita; iv. mengaku gurunya sebagai bertaraf Nabi atau malaikat; v. mempercayai penjelmaan semula roh orang yang telah mati ke dalam jasad orang yang masih hidup; 	

Garis Panduan PF	Kod Kandungan AKM
<ul style="list-style-type: none"> vi. memberitahu orang lain bahawa dia seorang wali; vii. mempercayai zikir seorang guru boleh menghindarkan hari kiamat; viii. gurunya boleh memberi syafaat di akhirat; ix. pengikut tarekat yang dianjurkan oleh sesuatu golongan dijamin masuk syurga; x. mempercayai guru boleh menebus dosa dengan wang; xi. mempercayai bahawa semua agama adalah sama; xii. mempercayai bahawa ada Nabi lain selepas Nabi Muhammad SAW; xiii. mempercayai istighashah (seruan terhadap orang mati) boleh memberi pertolongan dan berkat kepada mereka; xiv. memohon pertolongan guru atau orang lain atau benda-benda tertentu seperti batu, cincin dan sebagainya sebagai wasilah untuk sampai kepada Tuhan; xv. menyampaikan atau mengajarkan sesuatu ilmu secara rahsia; xvi. mendakwa bahawa sesuatu ilmu yang diajar tidak boleh dipelajari oleh orang lain; xvii. bersumpah bahawa sesuatu ajaran itu tidak akan diberitahu kepada orang lain; xviii. menggambarkan wajah guru semasa beramal ibadat; xix. penyerahan rohani atau jasmani kepada guru, sama ada melalui cara nikah batin atau zahir; xx. mengakui dirinya atau gurunya sebagai Nabi atau Rasul; xxi. mengakui dirinya atau gurunya sebagai Imam Mahadi; xxii. mengakui dirinya atau pengikutnya sahaja yang layak memperoleh maunah, iaitu pertolongan langsung daripada Allah SWT sedangkan orang lain tidak sama sekali layak untuk menerimanya; xxiii. mengaku Allah SWT menjelma di dalam dirinya; xxiv. mendakwa atau mengaku dirinya sebagai wakil Nabi yang boleh memberi syafaat kepada muridnya; xxv. mempercayai wahyu masih lagi turun selepas wafatnya Nabi Muhammad SAW; 	

Garis Panduan PF	Kod Kandungan AKM
<p>xxvi. mendakwa ajaran atau tarekat yang diamalkan diambil terus daripada Rasulullah secara sedar;</p> <p>xxvii. mempercayai bahawa orang-orang tertentu tidak mati dan akan lahir semula menjadi manusia istimewa seperti Imam Mahadi dan sebagainya;</p> <p>xxviii. mengaku dan mempercayai seseorang itu boleh berhubung dengan Allah SWT melalui Nur Muhammad yang berada dalam dirinya dan dengan demikian mendakwa pasti masuk syurga;</p> <p>xxix. mempercayai dan mengaku adanya kemasukan roh orang yang telah mati ke dalam diri seseorang lain sebagaimana yang diamalkan dalam amalan menurun oleh bomoh ataupun tukang sihir;</p> <p>xxx. disyaratkan minum air yang disediakan oleh guru sebagai salah satu upacara bagi menyertai sesuatu ajaran;</p> <p>xxxi. memansuhkan syariat-syariat Islam seperti sembahyang, puasa, haji dan membuat syariat baru;</p> <p>xxxii. meninggalkan sembahyang Jumaat kerana mengamalkan suluk;</p> <p>xxxiii. mendakwa bahawa ibadat Haji tidak semestinya ditunaikan di Makkah tetapi boleh ditunaikan di tempat-tempat lain;</p> <p>xxxiv. menyalahgunakan ayat-ayat al-Quran bagi tujuan menarik perhatian orang ramai;</p> <p>xxxv. mempercayai bahawa bacaan-bacaan seseorang guru terhadap sesuatu benda seperti batu, gunung, bukit dan kayu boleh memberikan kesan baik atau buruk kepada mereka; dan</p> <p>xxxvi. mengkafirkan orang Islam lain dengan sewenangwenangnya.</p>	

Garis Panduan PF	Kod Kandungan AKM
<p>Bahagian II: Prgn. 2.3 Sosiobudaya</p> <p>2.3.1 Filem yang mengandungi tema, jalan cerita, adegan atau dialog yang menyentuh hal-hal sosiobudaya adalah dibenarkan. Walau bagaimanapun, perkara di bawah ini perlu diberi perhatian dan diteliti secara mendalam, supaya tidak menimbulkan kontroversi dan keraguan dalam kalangan masyarakat. Antaranya ialah:</p> <ul style="list-style-type: none"> iii. cara hidup liar, tidak berpedoman, songsang dan bertentangan dengan agama dan budaya yang boleh merosakkan nilai-nilai murni masyarakat; vi. memuliakan atau mendewa-dewakan pemujaan kuasa hantu tanpa balasan buruk sehingga tamat cerita; x. mengagung-agungkan sesuatu kaum, suku bangsa atau agama sehingga menyinggung perasaan kaum, suku bangsa atau agama yang lain; xxviii. adegan yang memaparkan jarak dekat watak-watak utama lelaki Islam memakai anting-anting dan badan bertutu yang tidak bersesuaian dengan jalan cerita; xxx. adegan nyanyian dan tarian yang memaparkan masjid sebagai latar belakang, kecuali persembahan yang bersesuaian. <p>2.3.3 Filem tempatan yang berdasarkan cerita-cerita dongeng, mitos, penglipur lara dan cerita rakyat Melayu purba adalah dibenarkan selagi ia tidak memegahkan atau mendewa-dewakan perkara yang bercanggah dengan akidah Islam</p>	



SENARAI RUJUKAN

Senarai Rujukan

- A**
- Aljazeera, 'Outcry in Malaysia as government cracks down on video-making', [aljazeera.com](https://www.aljazeera.com/news/2020/7/23/outcry-in-malaysia-as-government-cracks-down-on-video-making), 23 Julai 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/7/23/outcry-in-malaysia-as-government-cracks-down-on-video-making>, (diakses pada 13 November 2020)
- Alma Nudo Atenza v PP & Another Appeal [2019] 5 CLJ 780 FC
- American Bar Association Center for Human Rights, International and Comparative Law Analysis on FCA, Pusat KOMAS, 2014, https://komas.org/download/lena_campaign_materials/International-and-Comparative-Law-Analysis-on-FCA-April-1-2014-Report_2.pdf, (diakses pada 13 November 2020)
- Article 19, 'Obscenity Laws and Freedom of Expression: A Southern African Perspective', Media Law and Practice in Southern Africa, No. 12, Januari 2000, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/obscenity-law-paper.pdf>, (diakses pada 13 November 2020).
- Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Human Rights Declaration, 2012
- B**
- Balakrishnan, M., 'Evaluating Malaysia's Consociational Design: Movements towards a Different Political Model', manuskrip tidak diterbit, University College London, 2014b
- Balakrishnan, M., 'Malaysia's Liberalising Electoral Outcomes in 2008 and 2013: Falling Short of Regime Change', manuskrip tidak diterbit, University College London, 2014a
- Barker, T., Censorship and its Impact on the Screen Industries in Malaysia, Kuala Lumpur, Freedom Film Network Malaysia, 2020
- Bernama, 'Court keeps decision to lift ban on Zunar's comics', The Star, 11 November 2015, <https://www.thestar.com.my/news/nation/2015/11/11/court-zunar-upheld>, (diakses pada 13 November 2020)
- C**
- Case, W., 'Post-GE13: Any Closer to Ethnic Harmony and Democratic Change?', The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs, Vol. 102, No. 6, 2013, pp. 511-519
- Centre for Independent Journalism and Freedom Film Network, 'Finas Act must be reformed to protect freedom of expression', Malay Mail, 24 Julai 2020, <https://www.malaymail.com/news/what-you-think/2020/07/24/finas-act-must-be-reformed-to-protect-freedom-of-expression-cfi-and-ffn/1887780>, (diakses pada 13 November 2020)
- Charter of the Commonwealth, 2013, https://thecommonwealth.org/sites/default/files/page/documents/CharteroftheCommonwealth_h.pdf, (diakses pada 13 November 2020)
- Communications and Multimedia (Licensing) (Exemption) Order 2000 [P.U.(A) 125/2000], <https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/Communications-and-Multimedia-Licensing-Exemption-Order-Regulation-2000.pdf>, (diakses pada 13 November 2020)
- Communications and Multimedia Act 1998 (Act 588) (Akta Komunikasi dan Multimedia 1998 (Akta 588))
- Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service [1985] AC 374
- D**
- Dato' Seri Syed Hamid Syed Jaafar Albar (Menteri Dalam Negeri) v SIS Forum (Malaysia) [2012] 9 CLJ297 CA
- Datuk Seri Anwar Ibrahim v Government of Malaysia & Anor [2020] 3 CLJ 593
- Dewan Negara, Penyata Rasmi Parlimen (Parliament Official Report), 25 April 2017, D.N.25.4.2017
- Diamond, L.J., 'Thinking About Hybrid Regimes', Journal of Democracy, Vol. 13 No. 2, 2002, pp. 21-35
- Dr Mohd Nasir bin Hashim v Menteri Dalam Negeri Malaysia [2007] 1 CLJ 19 CA

- E** Explanatory Statement to the Communications and Multimedia Bill 1998
-
- F** Fang, H.L., 'Case Study: The case of Lena Hendry and Freedom of Expression in Malaysia', *Forum- Asia*, 16 Ogos 2018, <https://www.forum-asia.org/?p=27067>, (diakses pada 13 November 2020)
-
- Faruqi, S.S., 'Reform needed to protect free speech', *The Star*, 27 September 2018, http://202.58.80.74/newspaper/2018/September/PTAR%20Undang-Undang/PUU_20180927_TS_Reform_needed_to_protect_free_speech.pdf, (diakses pada 13 November 2020)
-
- Faruqi, S.S., *Free Speech and the Constitution*, [1992] 4 CLJ 1 xiv
-
- Federal Constitution of Malaysia (Perlembagaan Persekutuan Malaysia)*
-
- Film Censorship Act 2002 (Act 620) (Akta Penapisan Filem 2002 (Akta 620))*
-
- FINAS, 'Corporate Info', National Film Development Corporation Malaysia, <https://www.finas.gov.my/en/introduction/>, (accessed 13 November 2020)
-
- G** Guan, S.T., *Film censorship in the Asia-Pacific Region: Malaysia, Hong Kong, and Australia compared*, Oxford, UK, Routledge, 2013
-
- H** Hassan Basri, F.K. and Alauddin, R.A., 'The search for a Malaysian cinema: between U-Wei Shaari Shuhaimi Yusof and LPFM', in Samsudin A. Rahim (ed.), *Isu-isu Komunikasi*, UKM Bangi, Pusat Pengajian Media dan Komunikasi, 2003, pp. 13-29
-
- Howard, M.M. and Roessler, P.G., 'Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes', *American Journal of Political Science*, Vol. 50 No. 2, 2006, pp. 365-381
-
- Human Rights Commission of Malaysia Act 1999 (Act 597) (Akta Suruhanjaya Hak Asasi Manusia 1999 (Akta 597))*
-
- I** Indira Gandhi a/p Mutho v Pengarah Jabatan Agama Islam Perak & Ors and other appeals [2018] 1MLJ 545 FC
-
- Interpretation Acts 1948 and 1967 (Act 388) (Akta Tafsiran 1948 (Akta 388))*
-
- J** J.B. Jeyaretnam v PP [1990] 1 MLJ 129
-
- Jayasooria, D., 'Our constitution and human rights', *The New Straits Times*, 13 Januari 2019, <https://www.nst.com.my/opinion/columnists/2019/01/450208/our-constitution-and-human-rights>, (diakses pada 13 November 2020)
-
- L** Lembaga Penapis Filem, *Pekeliling LPF Bil. 2/2012: Panduan Khusus Klasifikasi Filem*, Ministry of Home Affairs, 2012, http://www.moha.gov.my/images/maklumat_bahagian/LPF/pekeliling/PanduanKhususKlasifikasiFilem.pdf, (diakses pada 13 November 2020)
-
- Lembaga Penapis Filem, 'Iklan Jawatan', Ministry of Home Affairs, http://www.moha.gov.my/images/maklumat_perkhidmatan/kawalan_filem/IKLAN-JAWATAN-DAN-SYARAT-KELAYAKAN-PERMOHONAN-SEBAGAI-ANGGOTA-LPF-_WEBSITE-II.pdf, (diakses pada 13 November 2020)
-
- Levitsky, S. and Way, L.A., 'The Rise of Competitive Authoritarianism', *Journal of Democracy*, Vol. 13 No. 2, 2002, pp. 51-65
-
- Levitsky, S. and Way, L.A., *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010
-
- Lijphart, A., *Thinking About Democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, New York, Routledge, 2008
-

M

Madhavan Nair v PP [1975] 2 MLJ 264

Majlis Perbandaran Pulau Pinang v Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor dengan Tanggungan [1999] 3 MLJ1FC

Malaysian Communications and Multimedia Commission (MCMC), Guidelines for Complaints Handling, September 2004, <https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/files/attachments/Consumer%20Complaint%20Guidelines-amended%20Sep04.pdf>, (diakses pada 13 November 2020)

Malaysian Communications and Multimedia Commission Act 1998 (Act 589) (Akta Suruhanjaya Komunikasi dan Multimedia Malaysia 1998 (Akta 589))

Malaysian Communications and Multimedia Commission. Complaint Diagram, <https://www.mcmc.gov.my/en/make-a-complaint/complaint-circle>, (diakses pada 13 November 2020)

Malaysian Trade Union Congress & Ors v Menteri Tenaga, Air dan Komunikasi & Anor [2014] 3 MLJ145

MCMC, Guidelines for Complaints Handling, p. 5 (para. 8). See: CMA, ss. 82-89. See also: Malaysian Communications and Multimedia Commission (MCMC), Guidelines for Dispute Resolution, Julai 2003, https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/files/attachments/Guidelines_Dispute_Resolution_.pdf, (diakses pada 13 November 2020)

Mendel, T., 'Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles: Background Paper for Meetings Hosted by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression', Centre for Law and Democracy, 2010, <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>, (diakses pada 13 November 2020)

Merdeka University Berhad v Government of Malaysia [1981] 2 MLJ 356

Minister of Energy, Water and Communication & Anor v Malaysian Trade Union Congress & Ors [2013] 1 MLJ 61

Ministry of Home Affairs, Guidelines on Film Censorship, Film Censorship Control and Enforcement Division, Ministry of Home Affairs, Putrajaya, Pencetakan Nasional Malaysia Berhad, 2010

Mkini Dotcom Sdn Bhd v Ketua Setiausaha Kementerian Dalam Negeri & Ors [2013] 6 AMR 668

Mohamad Ezam bin Mohd Noor v Ketua Polis Negara & Other Appeals [2002] 4 MLJ 449

Mohd Faizal Musa v Menteri Keselamatan Dalam Negeri [2018] 9 CLJ 496 CA

Muhamad Juzaili Mohd Khamis & Ors v State Government of Negeri Sembilan & Ors [2015] 1 CLJ 954

*Mutlu, D.K., 'Film Censorship during the Golden Era of Turkish Cinema', in Biltoreyst, D & Vande Roel, W. (eds.), *Silencing Cinema: Film Censorship around the World*, New York, Palgrave Macmillan, 2013.*

N

National Film Development Corporation of Malaysia Act 1981 (Act 244) (Akta Perbadanan Kemajuan Filem Nasional Malaysia 1981 (Akta 244))

*Newman, D., 'British Colonial Censorship Regimes: Hong Kong, Straits Settlements, and Shanghai International Settlement, 1916-1941', in Biltoreyst, D & Vande Roel, W. (eds.), *Silencing Cinema: Film Censorship around the World*, New York, Palgrave Macmillan, 2013*

Nik Nazmi Bin Nik Ahmad v Public Prosecutor [2014] 4 MLJ 157

P *Palm Oil Research and Development Board Malaysia & Anor v Premium Vegetable Oils Sdn Bhd & another appeal [2005] 3 MLJ 97 FC*

Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai & Anor v Muziadi bin Mukhtar [2020] 1 MLJ 141 FC

PP v Yuneswaran a/l Ramaraj [2015] 6 MLJ 47

Printing Presses and Publications Act 1984 (Akta Mesin Cetak dan Penerbitan 1984)

Public Prosecutor v Pung Chen Choon [1994] 1 MLJ 566

S *Sen, S., 'Right to Free Speech and Censorship: A Jurisprudential Analysis', Journal of the Indian Law Institute, Vol. 56, No. 2, 2014, pp. 175-201*

Sepakat Efektif Sdn Bhd v Menteri Dalam Negeri & Anor and Another Appeal [2015] 2 CLJ 328 CA

Sivarasa Rasiah v Badan Peguam Malaysia & Anor [2010] 3 CLJ 507 FC

Syarikat Kenderaan Melayu Kelantan Bhd v Transport Workers' Union [1995] 2 MLJ 317 CA

Sykt Perniagaan United Aces Sdn Bhd & Ors v Majlis Perbandaran Petaling Jaya [1997] 1 MLJ 394

T *The Communications and Multimedia Content Forum of Malaysia, Fact Sheet, <http://www.cmcf.my/fact-sheet>, (diakses pada 13 November 2020)*

The Communications and Multimedia Content Forum of Malaysia, History & Mission, <http://www.cmcf.my/history-mission>, (diakses pada 13 November 2020)

The Communications and Multimedia Content Forum of Malaysia, The Malaysian Communications and Multimedia Content Code, 2nd Ed., 14 Februari 2020 ("CMA Content Code"), <http://www.cmcf.my/download/cmcf-content-code-english.pdf>, (diakses pada 13 November 2020)

U *U.K. House of Commons Culture, Media and Sport Committee, The British Film Industry, HC 667-1, 18 September 2003, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmcumeds/667/667.pdf>, (Diakses pada 13 November 2020)*

U.N. Charter, Art. 56, <https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-ix/index.html>, (diakses pada 13 November 2020)

U.N. General Assembly, 12th Sess., 678th plen. mtg., U.N. Doc. A/RES/1134(XII) and A/PV.678, 17 September 1957

UN Human Rights Committee (UNHRC), General Comment No. 34: Article 19: Freedom of opinion and expression, U.N. Doc. CCPR/C/GC/34, 21 Julai 2011, para. 2, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, (diakses pada 13 November 2020)

United Nations (1966). International Covenant on Civil and Political Rights, Article 19

United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 34: Article 19: Freedom of opinion and expression, U.N. Doc. CCPR/C/GC/34, 21 Julai 2011, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, (diakses pada 13 November 2020)

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Ratification Status for Malaysia, OHCHR.org, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=105&Lang=EN, (diakses pada 13 November 2020)

United Nations, 'Vienna Declaration and Programme of Action'

U United Nations, 'Vienna Declaration and Programme of Action', World Conference on Human Rights, U.N. Doc. A/CONF.157/23, 25 Jun 1993

United Nations, General Assembly, Note verbal dated 5 January 2017 from the Permanent Mission of Malaysia to the United Nations addressed to the President of the General Assembly, U.N. Doc. A/72/77, 17 April 2017, para. 23 <https://undocs.org/en/A/72/77>, (diakses pada 13 November 2020)

United Nations, Universal Declaration of Human Rights, U.N. Doc. A/Res/217(iii), 1948

Utusan Melayu (Malaysia) Bhd v Dato' Sri Diraja Hj Adnan Hj Yaakob [2016] 5 CLJ 857 CA

W Wan Amizah, W.M. et al., 'Film Censorship in Malaysia: Sanctions of Religious Cultural and Moral Values', Jurnal Komunikasi, Malaysian Journal of Communication Vol 25, 2009

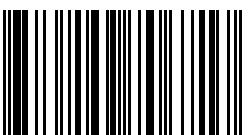
Wan Amizah, W.M. et al., 'Putting Policemen as Censors in Cinemas: The History of Film Censors in Malaysia', Asian Social Science, Vol 9, No. 6, 2013

Wang, C., Cinema Attendance and Cinema-Going Audience in Malaysia, Media Watch, Vol. 10, No. 3, 2019, pp. 539-549, <https://mediawatchjournal.in/cinema-attendance-and-cinema-going-audience-in-malaysia>, (diakses pada 13 November 2020)

Welsh, B., 'Malaysia's Elections: A Step Backwards', Journal of Democracy, Vol. 24, No. 4, 2013, pp. 136-150



ISBN 978-629-97067-1-7



9 7 8 6 2 9 9 7 0 6 7 1 7