

PELAKSANAAN SISTEM TRIBUNAL DI MALAYSIA: KE ARAH PENAMBAHBAIKAN (*Implementation of Tribunal System in Malaysia: Towards Improvement*)

Fariza Romli*

arfariza@uum.edu.my

Harlida Abdul Wahab

harlida@uum.edu.my

Pusat Pengajian Undang-undang,
Kolej Undang-Undang, Kerajaan & Pengajian Antarabangsa,
Universiti Utara Malaysia.

Terbit dalam talian (*published online*): 2 Julai 2020

Sila rujuk: Romli, F. dan Abdul Wahab, H. (2020). Pelaksanaan Sistem Tribunal di Malaysia: Ke Arah Penambahbaikan. *Kanun: Jurnal Undang-undang Malaysia*, 32(2), 223-242.

Abstrak

Kewujudan sistem tribunal, selain dapat membantu melicinkan sistem pentadbiran, dianggap berkongsi kuasa dengan badan kehakiman dalam membuat keputusan. Maka, timbul persoalan tentang kuasa membuat keputusan ini bagi mengelakkannya disalah guna oleh badan pentadbiran. Selaras dengan Matlamat Pembangunan Mampan 2030 bagi menjamin keadilan dalam usaha menyokong institusi yang efektif, bertanggungjawab serta inklusif, amalan serta keputusan yang telus dan adil amat penting bagi menjamin keyakinan rakyat terhadap badan pentadbiran dan kerajaan. Oleh itu, artikel ini membincangkan sistem tribunal dan pelaksanaannya di Malaysia. Dalam mengamati perkara ini, sistem tribunal yang wujud di negara lain, khususnya United Kingdom, turut dibincangkan dan dijadikan panduan bagi tujuan penambahbaikan. Masalah seperti autonomi atau kawalan kuasa dan proses perbicaraan merupakan antara isu yang diketengahkan. Sehubungan itu, saranan penambahbaikan dengan mematuhi tiga prinsip asas yakni keterbukaan,

keadilan dan kesaksamaan, dicadangkan agar dapat memantapkan lagi pelaksanaan sistem tribunal sedia ada selaras dengan perkembangannya di luar negara.

Kata kunci: Tribunal, badan pentadbiran, kawalan kuasa, Malaysia, perundangan, membuat keputusan

Abstract

The existence of a tribunal system, in addition to helping to smooth the administration system, is considered as sharing power with the judiciary in making decisions. Thus arose the question of decision-making power and prevention of abuse by the administrative body. In line with the Sustainable Development Goals 2030 to ensure justice in support of effective, responsible and inclusive institutions, transparent and fair practices are essential for ensuring people's trust in the administrative body and government. This paper, therefore, discusses the tribunal system and its implementation in Malaysia. In view of this, tribunal systems that exist in other countries, especially the United Kingdom, are also examined as models for improvement. Matters such as autonomy or control of power and the trial process are among the issues raised. Recommendations for improvement are proposed based on three basic principles—openness, fairness and impartiality—to further strengthen the implementation of the existing tribunal system in line with developments abroad.

Keywords: Tribunal, administrative body, authority, Malaysia, legislature, decision-making

PENGENALAN

Dalam sistem perundangan di kebanyakan negara, badan kehakiman atau mahkamah yang wujud dalam pentadbiran negara ada hubung kaitnya dengan prinsip keadilan sekali gus bermatlamat menjamin hak keadilan (*right to justice*). Dengan perkembangan yang berlaku terhadap sistem keadilan dan kehakiman sejak sekian lama, jaminan keadilan bukan lagi bergantung pada mekanisme badan kehakiman yang khusus seperti mahkamah semata-mata, tetapi juga dilaksanakan melalui kaedah yang bersifat tidak formal. Mekanisme tidak formal ini dijalankan melalui badan-badan pentadbiran yang diberikan kuasa tertentu, dikenali sebagai tribunal. Oleh itu, walaupun Perlembagaan Persekutuan memberikan

jaminan berhubung dengan hal ehwal kehakiman di samping menjamin kebebasan kehakiman di Malaysia berasaskan Perkara 121 dan 131A, kuasa kehakiman yang kebiasaannya dimonopoli oleh badan kehakiman dilihat sebagai tidak lagi mutlak. Badan kehakiman perlu berkongsi kuasa dengan badan pentadbiran untuk membuat keputusan sama ada melibatkan persoalan undang-undang atau fakta.

Peringkat awal perkembangan sistem tribunal dikenal pasti berpunca daripada campur tangan oleh kerajaan dan kewujudan negara kebajikan (Drewry, 2009), yang cuba menjamin kebajikan rakyat dengan menyediakan perkhidmatan sosial. Keadaan ini menyebabkan badan-badan baharu ditubuhkan yang mempunyai fungsi untuk memutuskan pelbagai jenis permasalahan mengikut organisasi masing-masing. Atas dasar ini juga Hewart (1929) melahirkan kekusaran berkaitan keutuhan konsep kedaulatan undang-undang. Menurutnya, amalan mengatasi badan kehakiman melalui perwakilan kuasa membuat keputusan yang sepadan oleh kakitangan awam atau badan pentadbiran ini boleh menyebabkan percanggahan terhadap konsep kedaulatan undang-undang. Kekusaran ini amat berasas khususnya untuk memastikan kawalan had kuasa badan pentadbiran. Selain itu, seperti pemerhatian Drewry (2009), kewujudan tribunal masih terus dikritik sebagai kabur kerana kedudukannya yang berkait rapat dengan jabatan kerajaan menyebabkan kesukaran untuk dilihat sebagai badan yang bebas, selain prosedur yang langsung tidak formal berbanding dengan mahkamah undang-undang sedia ada.

Dari sudut pandangan yang lain, turut timbul persoalan terhadap rujukan “tribunal” sebagai “tribunal pentadbiran”, seolah-olah memberikan gambaran tentang wujudnya perkaitan dan hubungan bahawa tribunal dikuasai oleh badan eksekutif (Longley & James, 1999). Sebaliknya, Donoughmore (1932) berpendapat bahawa amalan membenarkan pelaksanaan kuasa kehakiman dan separa-kehakiman oleh Menteri dan tribunal pentadbiran bukanlah sesuatu yang bercanggah. Perkara ini turut disokong oleh Drewry (2009) yang menurutnya, sistem tribunal bukanlah ancaman kepada institusi keadilan tetapi merupakan satu bentuk sistem sokongan terhadap mahkamah. Di Malaysia sebagai contoh, Tribunal Tuntutan Pengguna merupakan satu saluran alternatif oleh pihak pengguna yang memfokuskan terhadap penyelesaian pertikaian dalam kes-kes melibatkan pengguna. Kes tersebut secara khususnya melibatkan tuntutan ganti rugi dan pampasan daripada pembekal atau pengilang, dengan cara yang lebih mudah, murah dan cepat kerana prosedur dan formaliti yang lebih ringkas dan mesra pengguna (Abdul Aziz *et al.*, 2011). Berbeza

dengan proses tuntutan di mahkamah biasa, Tribunal Tuntutan Pembeli Rumah dilihat dapat mengurangkan beban yang perlu ditanggung oleh pembeli untuk membuat tuntutan ganti rugi terhadap pemaju (Sufian, 2012). Jelas di sini bahawa kewujudan tribunal bukan sahaja dapat mengelakkan proses yang kompleks malah menjamin kos yang lebih minimum. Malah, Jain (2011) berpendapat bahawa tribunal merupakan mekanisme terbaik untuk menyelesaikan sebarang pertelingkahan yang wujud di luar sistem hierarki mahkamah biasa kerana mempunyai elemen pengasingan kuasa dan bebas daripada pengaruh eksekutif. Menurut Romli, Md Dahlan dan Ahmad (2014), kewujudan tribunal sebenarnya dapat membantu melicinkan sistem pentadbiran dengan penglibatan pihak pentadbiran sendiri untuk membuat keputusan penting dalam konteks pentadbiran. Namun begitu, kawalan yang berkesan perlu ada bagi memastikan tidak berlaku salah guna kuasa atau melampaui bidang kuasa yang diberikan.

Prinsip keadilan sejagat merupakan impian bersama masyarakat dunia. Terkini, berpandukan Matlamat Pembangunan Mampan (SDG) yang dicanangkan oleh Bangsa-bangsa Bersatu, diharapkan agar aspek kedaulatan undang-undang dapat direalisasikan pada peringkat negara dan juga antarabangsa di samping jaminan akses yang sama terhadap keadilan. Dengan melihat kepada sistem tribunal sedia ada di Malaysia, di samping perkembangannya di negara luar seperti United Kingdom (UK), perbincangan yang bersifat perundangan dikemukakan dalam makalah ini. Tujuannya bukanlah untuk mencari kelemahan, sebaliknya menyelesaikan isu-isu tertentu bagi menambah baik dan memantapkan lagi pelaksanaan sedia ada. Melalui pendekatan ini, diharapkan SDG berhubung dengan akses terhadap keadilan akan dapat dipenuhi menjelang tahun 2030.

METODOLOGI

Artikel ini merupakan kajian konseptual yang berasaskan perundangan kualitatif. Penelitian ini melibatkan kajian kepustakaan, yang secara umumnya, berpandukan sumber sekunder yang pelbagai seperti buku-buku ilmiah, artikel jurnal, kertas persidangan dan prinsip perundangan dengan merujuk kepada penghakiman. Sehubungan itu, makalah ini bersifat kajian perundangan yang mengandungi unsur perundangan, kajian peraturan perundangan, prinsip, konsep, kes yang diputuskan, institusi serta soalan perundangan (Yaqin, 2007). Secara khusus, kajian dan penulisan yang berkaitan dengan sistem tribunal yang terpakai, baik di Malaysia mahupun

negara-negara lain seperti United Kingdom, Amerika Syarikat dan Afrika Selatan, turut dirujuk. Turut dinyatakan di sini bahawa, perbincangan makalah difokuskan kepada pelaksanaan tribunal keadilan dalam organisasi dan badan pentadbiran yang mempunyai kuasa untuk membuat keputusan.

MAKSUD DAN JENIS TRIBUNAL

Dari perspektif perundangan, keadilan pentadbiran, antara lain, perlu memastikan aspek keadilan dan kaedah aduan yang berkesan yang melibatkan pertimbangan keadilan secara semula jadi untuk mendominasi sumber dan sistem secara keseluruhan (Thomas & Tomlinson, 2017). Walaupun peguam cenderung kepada model berasaskan mahkamah sebagai suatu standard dan sistem keadilan yang tersendiri, kerajaan sebaliknya melihat kepada proses keseluruhan, termasuk tempoh masa dan kos yang harus dibayar untuk kes-kes yang dibawa ke mahkamah berbanding sistem tribunal pentadbiran. Sehubungan itu, tribunal secara umumnya merujuk organisasi atau badan pentadbiran yang mempunyai kuasa untuk membuat keputusan. Tribunal lebih dikenali sebagai kuasa separa-kehakiman. Kebanyakan badan ini menawarkan kemudahan pengadilan yang khusus dengan proses pengendalian tanpa prosedur formal yang mencabar. Tribunal merupakan badan yang menjalankan fungsi kehakiman yang berbeza daripada mahkamah biasa. Tribunal menjalankan tugas sampingan kepada fungsi pentadbiran itu sendiri. Hal ini disebut oleh Lord Dilhorne dalam kes *Attorney-General v BBC17*: “*While every court is a tribunal, the converse is not true*”, yang bermaksud semua mahkamah ialah tribunal, namun tidak sebaliknya. Berbeza dengan prosedur formal di mahkamah, kewujudan tribunal dikatakan dapat membantu melicinkan lagi sistem pentadbiran kerana prosesnya lebih cepat, murah, serta pendekatan yang fleksibel dan mudah dari segi teknikal. Oleh itu, sistem ini juga dikategorikan sebagai sistem keadilan pentadbiran (*administrative justice*) kerana membantu proses pentadbiran dan keadilan sesebuah negara selain melibatkan pihak pentadbir sendiri dalam membuat keputusan (Jain, 2011).

Terdapat pelbagai tafsiran dan maksud tribunal yang diberikan oleh ilmuwan undang-undang. Menurut White (1987), sebutan tribunal itu sendiri adalah pelbagai. Antaranya termasuklah “tribunal”, “tribunal khas” dan “tribunal pentadbiran” tanpa sebarang petunjuk yang jelas merujuk jenis tribunal yang dimaksudkan. Longley dan James (1999)

pula menjelaskan, secara umum tribunal merupakan badan yang bertindak secara kehakiman yang diberikan kuasa untuk mendengar dan memutuskan permasalahan dalam hal-hal tertentu. Menurut *Introduction to the Tribunal system* (n.d.), tribunal ialah badan statutori yang bebas dan mahir, dibentuk untuk menjalankan kes-kes dalam bidang kuasanya dan mudah untuk diakses oleh pengguna. Tafsiran yang diberikan ini menunjukkan bahawa tiada satu pun maksud khusus diberikan kepada tribunal. Ketiadaan satu maksud yang jelas boleh mengundang permasalahan jika badan-badan dalam sistem pentadbiran turut mengakui mereka merupakan sebahagian daripada tribunal yang dimaksudkan. Untuk mengatasi perkara ini, Le Suer dan Sunkin (1997) merujuk ciri-ciri tribunal yang dicadangkan oleh *Council on Tribunal Annual Report* (1993-1994), iaitu:

- (1) Ditubuhkan di bawah akta tertentu.
- (2) Memiliki fungsi penghakiman yang bukan semata-mata bersifat pentadbiran atau penasihat.
- (3) Bukan sebuah mahkamah sivil biasa.
- (4) Tidak mengutamakan pengendalian aduan atau bukan sebagai timbang tara.

Selain itu, Stevens (1996) berpendapat bahawa, memandangkan badan-badan ini wujud hasil daripada peruntukan statut maka tribunal ini sewajarnya dikenali sebagai “tribunal statutori” (*statutory tribunal*). Oleh itu, beliau memberikan gambaran dan definisi yang lebih jelas tentang tribunal yang ada pada hari ini yang terbahagi kepada dua kategori, iaitu:

- (1) Tribunal pentadbiran (*administrative tribunal*);
- (2) Tribunal dalaman (*domestic tribunal*) atau tribunal sivil (*civil tribunal*) (Fisher, 2003).

Tribunal pentadbiran merupakan tribunal yang paling banyak wujud di England. Sebagai contoh, *Industrial Tribunals*, *Immigration Appeal Tribunals*, *Commissioner of Income Tax* dan *Rent and Housing Tribunals*. Menurut Drewry (2009), kebanyakan tribunal ini diwujudkan di bawah *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* yang melibatkan pertikaian antara warganegara dan pentadbiran. Tribunal dalaman pula diwujudkan untuk mendengar permasalahan bagi hal-hal yang melibatkan profesyen atau organisasi tertentu yang kebiasaannya dikenali sebagai badan-badan disiplin. Contohnya *Professional Conduct Committee* yang mengendalikan isu disiplin melibatkan pengamal perubatan.

Melihat kepada amalan di Malaysia, tribunal juga terbahagi kepada dua kategori seperti yang dijelaskan melalui Jadual 1 di bawah.

Jadual 1 Kategori Tribunal di Malaysia.

Bil.	Kategori Tribunal	Contoh
1.	Tribunal pentadbiran	Mahkamah Perusahaan, Tribunal Tuntutan Pengguna, Tribunal Tuntutan Pembeli Rumah, Suruhanjaya Cukai Pendapatan
2.	Tribunal dalaman/ domestik	Tribunal Tatatertib dalam Perkhidmatan Awam, Tribunal dalam Badan Berkanun, Tribunal dalam Pertubuhan/ Persatuan

Tribunal pentadbiran mengendalikan kes yang bersifat khusus. Contohnya Tribunal Tuntutan Pengguna menguruskan hal ehwal kepenggunaan, manakala Tribunal Tuntutan Pembeli Rumah menguruskan tuntutan yang berbangkit daripada perjanjian jual beli antara pembeli rumah dan pemaju perumahan. Tribunal domestik diwujudkan untuk mendengar permasalahan dalam hal yang melibatkan profesyen atau organisasi tertentu seperti dalam Jadual 1. Misalnya, Lembaga Tatatertib Perkhidmatan Awam mengendalikan kes disiplin yang melibatkan penjawat awam. Untuk menjelaskan perkara ini, tribunal pentadbiran, seperti Tribunal Tuntutan Pengguna, ditubuhkan dan diletakkan di bawah Akta Perlindungan Pengguna 1999. Segala garis panduan dan prosedur perbicaraan dalam tribunal ini dinyatakan secara jelas dalam undang-undang berkenaan. Hal ini berbeza dengan tribunal domestik. Walaupun kewujudannya juga terhasil daripada undang-undang bertulis, prosedur dan pelaksanaannya bergantung pada sesuatu organisasi yang mempunyai kuasa untuk membuat keputusan.

Tidak dinafikan bahawa elemen kesaksamaan dan ketidakbergantungan atau kebebasan amat penting bagi sesebuah badan yang ada fungsi separa-kehakiman. Atas dasar ini, Jain (2011) merujuk tribunal pentadbiran sebagai sebuah badan yang diwujudkan oleh badan perundangan untuk menghakimi perbalahan dalam hal-hal tertentu dan memiliki kebebasan atau kuasa autonomi dalam membuat keputusan. Namun begitu, bagi mengatasi andaian tentang perkaitan antara tribunal dengan badan eksekutif,

beliau menyarankan penggunaan terma “tribunal” sahaja. Penggunaan terma ini sudah pasti dapat membezakan tribunal dengan mahkamah di samping dapat mengelakkan tanggapan bahawa tribunal ialah sebahagian daripada badan eksekutif. Pendapat yang sama turut diakui oleh Longley dan James (1999) kerana tribunal bukan sahaja sebahagian daripada jentera pentadbiran tetapi juga sebahagian daripada jentera kehakiman. Berasaskan prinsip ini, tribunal seharusnya mendukung nilai-nilai yang ada perkaitan dengan prosiding di mahkamah seperti keterbukaan, keadilan dan kesaksamaan, termasuk juga mematuhi prinsip keadilan asasi dalam tindakan dan proses perbicaraan yang dijalankan sebelum menjatuhkan sesuatu hukuman (Forbes, 1982).

PERKEMBANGAN SISTEM TRIBUNAL DI UNITED KINGDOM

Semenjak mula diwujudkan, sistem tribunal di United Kingdom (UK) telah melalui pelbagai fasa dan proses penambahbaikan. Rujukan kepada perkembangan sistem tribunal yang berlaku di UK amat penting kerana asas undang-undang yang dibina atas sistem *common law* yang diperkenalkan di England juga selaras dengan negara bekas jajahan Komanwel. Selain itu, beberapa prinsip undang-undang khususnya di bawah undang-undang pentadbiran termasuk sistem tribunal yang diterima pakai selama ini adalah berdasarkan perkembangan kes yang berlaku di sana.

Menurut Drewry (2009), status tribunal sebagai sebahagian daripada sistem kehakiman di UK dan bukan sebagai ejen pentadbiran hanya diiktiraf pada tahun 1957 melalui Laporan Jawatankuasa Franks (*Report of the Franks Committee on Tribunals and Enquiries*). Selepas sekian lama, pada tahun 2007, Laporan Jawatankuasa yang dipengerusikan oleh Sir Andrew Leggatt, telah meletakkan sistem tribunal ini di bawah perundangan khusus, iaitu *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* (TCEA). Tindakan ini amat signifikan kerana dapat memberikan nafas baharu kepada sistem tribunal di UK dengan mewujudkan statut asas bagi mengukuhkan kedudukan tribunal dalam sistem kehakiman di UK. Perkembangan ini juga menyebabkan terhasilnya tribunal statutori yang mengandungi struktur tribunal baharu yang seragam dan mengiktiraf ahli tribunal yang berkelulusan dalam bidang undang-undang sebagai ahli kepada badan kehakiman di UK.

Jawatankuasa Franks

Jawatankuasa Franks ditubuhkan pada tahun 1955 dan laporan lengkap diterima pada tahun 1958. Tujuan penubuhan jawatankuasa ini adalah untuk mengenal pasti dan menyelesaikan masalah yang berlaku dalam tribunal di UK seperti:

- (1) Prosedur yang tidak seragam dan nilai keadilan prosedur yang berbeza-beza antara tribunal;
- (2) Fungsi keahlian tribunal yang dilantik oleh badan eksekutif yang dilihat sebagai bebas dan tidak terikat.
- (3) Kekurangan syarat umum berkaitan dengan hak untuk membuat rayuan selepas keputusan dibuat oleh tribunal.

Secara umumnya, Jawatankuasa Franks berhasrat menjadikan tribunal sebagai badan separa-kehakiman yang benar-benar bebas dengan mematuhi prosedur keadilan dan bukan sekadar alat atau cara oleh pihak eksekutif untuk meningkatkan kecekapan mereka dalam pentadbiran. Berdasarkan matlamat dan permasalahan ini, Jawatankuasa Frank mencadangkan beberapa langkah berikut (Carrol, 2007; Longley & James, 1999; Drewry, 2009):

- (1) Penubuhan *Council on Tribunals* (badan penasihat awam) yang bertindak mengawasi undang-undang tubuh dan perjalanan tribunal.
- (2) Pelantikan dan pemecatan Pengerusi Tribunal oleh *Lord Chancellor*.
- (3) Pelantikan keahlian tribunal dilakukan oleh *Council on Tribunals* dan pemecatan oleh *Lord Chancellor*.
- (4) Pengerusi tribunal hendaklah seorang yang sah di sisi undang-undang.
- (5) Peraturan tribunal perlu digubal oleh *Council on Tribunal* dan perlu ada keselarasan.
- (6) Perbicaraan diadakan secara terbuka kecuali dalam hal-hal tertentu.
- (7) Perwakilan oleh seseorang yang berkelayakan undang-undang seperti peguam dan bantuan perundangan perlu dibenarkan.
- (8) Tribunal menyediakan notis bertulis dan alasan-alasan terhadap keputusan yang dibuat.
- (9) Hak terhadap rayuan ke peringkat tribunal yang lebih tinggi atas persoalan fakta dan undang-undang dan hak untuk membuat rayuan ke mahkamah tinggi atas persoalan undang-undang perlu dibenarkan.

Susulan daripada syor di atas, *Tribunal & Inquiries Act 1958* digubal dan kemudiannya dipinda serta disatukan dalam *Tribunal & Inquiries Acts 1971* dan *1992*. Walau bagaimanapun tidak semua cadangan yang dikemukakan oleh Jawatankuasa Franks diterima pakai dalam akta ini walaupun telah melalui beberapa kali pindaan. Menurut Carrol (2007), tiada tindakan berhubung dengan cadangan supaya keahlian dalam tribunal dipilih oleh *Council on Tribunal* dan begitu juga dengan hak untuk membuat rayuan atas persoalan fakta dan undang-undang terhadap semua keputusan yang telah dibuat oleh tribunal. Namun begitu, tidak dinafikan bahawa Laporan Franks merupakan titik tolak kepada kepentingan tribunal dalam sistem kehakiman di UK yang sebelum ini pernah dipertikaikan kewujudannya yang dianggap sebagai bertentangan dengan kaedah kedaulatan undang-undang. Menurut Drewry (2009), laporan ini memberikan mesej penting, iaitu tribunal ialah sebahagian daripada sistem kehakiman yang bertindak bebas tanpa bergantung pada kerajaan yang turut berpegang pada prinsip-prinsip tertentu dalam pelaksanaannya. Oleh yang demikian, beliau berpendapat bahawa Laporan Franks berjaya membuat beberapa kesimpulan, iaitu:

- (1) Tribunal perlu kekal ada.
- (2) Berfaedah kerana lebih murah, mudah diakses, bebas dari aspek teknikal, cepat, mahir dan berpengetahuan dalam perkara-perkara yang berkaitan.
- (3) Menekankan tiga prinsip asas yang perlu dalam pengendalian tribunal, iaitu keterbukaan, keadilan dan kesaksamaan.

Jawatankuasa Leggat

Setelah hampir separuh abad Laporan Jawatankuasa Franks diumumkan, satu semakan besar-besaran telah dibuat terhadap sistem tribunal di UK pada tahun 2000. Jawatankuasa Leggat dibentuk untuk mengkaji hampir setiap aspek dalam tribunal termasuk struktur, bidang kuasa, prosedur, remedi dan proses rayuan ke mahkamah. Secara keseluruhan, Jawatankuasa ini mendapati bahawa kewujudan tribunal pada masa itu hanyalah memenuhi keperluan jabatan atau badan-badan tertentu dan bukannya keperluan pengguna. Laporan Jawatankuasa Leggat yang siap pada bulan Mac 2001 telah mengenal pasti beberapa masalah utama dalam sistem tribunal di UK pada masa itu, iaitu:

- (1) Kekurangan struktur atau sistem yang lengkap dan jelas.
- (2) Kekurangan pengasingan antara tribunal dan badan yang mendengar rayuan.
- (3) Kurang sokongan dan nasihat daripada staf tribunal dan badan lain bagi membolehkan individu yang terlibat mengemukakan kes mereka dengan lebih berkesan.
- (4) Kekurangan hak untuk membuat rayuan bagi sesetengah tribunal.

Berdasarkan kelemahan ini, Jawatankuasa Leggat mengemukakan beberapa cadangan seperti mempertanggungjawabkan sistem pentadbiran tribunal dan pelantikan ahli tribunal kepada *Lord Chancellor*, mengesyorkan diwujudkan satu sistem tribunal sahaja, menyarankan agar maklumat asas diberikan kepada individu terbabit termasuk penjelasan tentang bidang kuasa tribunal, prosedur dan juga hak untuk membuat rayuan. Hasil daripada cadangan ini, kerajaan telah memberikan respons yang positif dengan mengemukakan kertas putih berjudul *Transferring Public Services: Complaints Redress and Tribunals* yang diluluskan pada bulan April 2006. Kertas ini mencadangkan agar diwujudkan hanya satu sistem tribunal yang mudah di bawah badan eksekutif yang digelar *Tribunal Service* dan beroperasi di bawah Jabatan Hal Ehwal Perlembagaan (*Department of Constitutional Affairs*), UK.

Seterusnya pada 1 April 2011, *Her Majesty's Courts Service* dan *Tribunal Service* telah bergabung dan membentuk satu badan baharu kepada semua mahkamah dan tribunal di England dan Wales yang dikenali sebagai *Her Majesty's Court's and Tribunal Service* yang merupakan agensi di bawah Kementerian Keadilan (*Ministry of Justice*). Matlamat penubuhannya adalah untuk menjalankan sistem tribunal dan mahkamah yang efektif dan efisien bagi menyokong prinsip kedaulatan undang-undang dan menyediakan akses keadilan untuk semua. Yang diharapkan daripada penggabungan ini sudah pasti untuk meningkatkan lagi keberkesanan dan fungsi sistem tribunal dan kehakiman di UK.

Kawalan terhadap Tribunal

Tribunal boleh dikawal melalui dua cara, iaitu kawalan perundangan dan kawalan kehakiman. Selain UK yang telah membuat perubahan besar dalam usaha mempertingkatkan kualiti sistem penghakiman yang melibatkan eksekutif (*administrative adjudication*), negara-negara seperti

Amerika Syarikat (US), Australia dan Afrika Selatan juga mempunyai undang-undang untuk mengawal perjalanan sesebuah tribunal.

Dari aspek kawalan perundangan, di US, *Administrative Procedure Act* (APA) digubal untuk mengawal tindakan agensi pentadbiran bagi Kerajaan Persekutuan dalam memberikan cadangan dan membuat peraturan. Menurut *Attorney General's Manual on The Administrative Procedure Act 1947*, tujuan APA digubal adalah untuk:

- (1) Memastikan agensi ini memaklumkan kepada umum tentang maklumat organisasi, prosedur dan peraturan yang terpakai.
- (2) Memberi peluang kepada orang awam untuk mengambil bahagian dalam proses pembuatan undang-undang.
- (3) Mewujudkan taraf yang sama untuk membuat undang-undang dan keputusan oleh agensi kerajaan.
- (4) Menjelaskan skop semakan kehakiman.

APA juga memperuntukkan satu taraf minimum dalam perbicaraan yang dikendalikan oleh agensi pentadbiran. Secara tidak langsung, taraf minimum ini dapat memberikan perlindungan kepada umum dan pada masa yang sama wujud fleksibiliti kepada agensi kerajaan dalam melaksanakan kuasa mereka.

Australia juga mempunyai undang-undang bagi membantu badan pentadbiran melaksanakan tugas dan tanggungjawab pentadbiran termasuk yang berkaitan dengan tribunal. Hasil daripada Laporan Jawatankuasa Kerr pada tahun 1971, diikuti dengan cadangan daripada Jawatankuasa Bland, cadangan utama (The Kerr Report of 1971) ialah:

- (1) Menjelaskan alasan kepada semakan kehakiman.
- (2) Menubuhkan Tribunal Rayuan Pentadbiran (*Administrative Appeals Tribunal*) untuk membuat semakan tribunal.
- (3) Memperkenalkan kewajipan untuk pembuat keputusan menyediakan satu pernyataan dapatan fakta dan alasan atas tuntutan pihak yang terkesan daripada sesuatu keputusan.
- (4) Memperkenalkan kewajipan untuk mendedahkan dokumen yang relevan.
- (5) Menubuhkan Perunding Aduan (*Counsel for Grievances*) yang kemudiannya berubah menjadi Ombudsman.
- (6) Menubuhkan Majlis Semakan Pentadbiran (*Administrative Review Council*) untuk menyemak dan mengawal selia sistem ini.

Berdasarkan cadangan ini, *Administrative Appeals Tribunal Act 1975* dan *Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977* telah digubal untuk, antara lain, membenarkan semakan semula kehakiman terhadap keputusan pihak pentadbiran.

Republik Afrika Selatan memperkenalkan undang-undang yang dikenali sebagai *Promotion of Administrative Justice Act 3, 2000* (PAJA). PAJA dibentuk untuk melaksanakan matlamat Seksyen 33 Perlembagaan Republik Afrika Selatan 1996 agar setiap orang diberikan peluang untuk mendapat keputusan atau tindakan yang adil, sah di sisi undang-undang dan telus oleh pihak pentadbiran dengan mematuhi prosedur yang adil. Sesiapa yang haknya terjejas akibat tindakan pentadbiran mempunyai hak untuk mendapat alasan secara bertulis. Secara umum, PAJA memperuntukkan agar pihak pentadbir:

- (a) Mengikuti atau mematuhi prosedur yang adil apabila membuat keputusan dan menerangkan dengan jelas setiap keputusan yang diambil.
- (b) Membenarkan pihak-pihak yang terlibat untuk menyuarakan pembelaan sebelum mengambil sebarang keputusan yang boleh menjejaskan hak-hak mereka.
- (c) Memaklumkan kepada umum tentang hak untuk membuat rayuan dan semakan di mahkamah.
- (d) Memastikan alasan diberi secara bertulis terhadap keputusan yang telah dibuat.

Bagi kawalan kehakiman pula, mahkamah mempunyai ruang untuk menyemak semula keputusan yang dibuat pada peringkat tribunal sekiranya ada pihak yang tidak berpuas hati dengan sesuatu keputusan. Sebagai contoh, kes *R v Hillingdon Borough Council, ex parte Royco Homes* [1974] 1 QB 720. Dalam kes ini, mahkamah telah menerima secara umum bahawa remedi *certiorari*¹ boleh dipohon oleh sesiapa yang terjejas haknya, atau yang mempunyai jangkauan yang sah kesan daripada tindakan pihak pentadbiran ataupun keputusan hakim. Pihak yang mempunyai kuasa untuk membuat keputusan ini harus bertindak dengan adil dan mematuhi prinsip keadilan asasi.

1 Perintah mahkamah yang mengeneipkan keputusan yang dibuat oleh mahkamah yang lebih rendah atau separa kehakiman seperti keputusan tribunal.

TRIBUNAL DI MALAYSIA DAN KAWALAN KUASA

Seperti yang dikhuatiri di UK, organisasi yang memiliki kuasa separa-kehakiman di Malaysia juga sewajarnya dikawal dengan baik agar tidak berlaku salah guna atau pelanggaran kuasa oleh pihak-pihak yang membuat keputusan. Setakat ini, kawalan perundangan terhadap tribunal di Malaysia bukanlah seperti yang terdapat di UK atau negara-negara yang dibincangkan sebelum ini. Memandangkan kewujudan tribunal ini bersifat berasingan dan berserakan serta mengkhusus kepada sesuatu keperluan, malah dikawal oleh perundangan yang berbeza, maka prosedur yang digunakan adalah tidak sama antara satu organisasi dengan organisasi yang lain. Dalam hal ini, berbeza dengan negara-negara yang mempunyai perundangan khusus untuk mengawal perjalanan tribunal di negara mereka, Malaysia tidak mempunyai satu perundangan atau statut khusus untuk mengawal sistem tribunal yang ada.

Walaupun begitu, masih terdapat aspek kawalan kehakiman, semakan semula kehakiman adalah dibenarkan. Untuk tujuan ini, alasan semakan semula amat penting bagi menentukan sama ada semakan kehakiman dibenarkan atau sebaliknya. Contohnya, gagal mematuhi prinsip keadilan asasi, kesilapan mentafsirkan peraturan jabatan atau organisasi, membuat sesuatu keputusan atau memutuskan sesuatu isu yang berada diluar bidang kuasa yang ditetapkan (Ahmad & Mahmud, 2006). Isu ini disebut oleh Yang Amat Arif Hakim Mahkamah Rayuan, Arifin bin Zakaria, dalam kes *Darshan Singh lwn Farid Kamal Hussain* [2004] 6 AMR 608, yang bersetuju dengan *dicta* oleh Ketua Hakim Denning dalam kes *Lee lwn Showmen's Guild of Great Britain* [1952] 1 All ER 1175. Beliau menyatakan, mana-mana kes pembuangan kerja, mereka akan memastikan bahawa terdapat tindakan yang adil. Mereka akan memastikan bahawa seseorang itu diberikan notis yang saksama mengenai pertuduhan dan peluang yang munasabah untuk didengar. Mereka akan memastikan bahawa pihak jawatankuasa mematuhi prosedur yang ditetapkan dalam peraturan.

Seterusnya, dalam kes *Shayne Corey Cahill lwn Kaka Singh Dhaliwal* [2005] 2 CLJ 147, Hakim James Foong menyebut, mahkamah hanya bersedia untuk memeriksa ketepatan keputusan apabila perkara dalam pertikaian melibatkan “hak untuk memperoleh mata pencarian/kehidupan” dan memastikan bahawa tribunal telah memberikan “tafsiran yang betul tentang kaedahnya”. Hanya apabila keadaan ini timbul, mahkamah akan menyemak keputusan mengenai merit sesuatu kes bagi melihat sama ada

tribunal telah mentakrifkan sesuatu kaedah dengan betul; jika sebaliknya, mahkamah akan menyekat diri daripada mengkaji semula proses membuat keputusan. Dalam maksud lain, mahkamah tidak bersedia untuk campur tangan dalam keputusan yang dibuat oleh tribunal sekiranya tribunal sudah memberikan tafsiran tepat mengikut kaedah yang sepatutnya. Namun begitu, pada masa yang sama, keputusan dalam kes-kes ini juga menunjukkan bahawa mahkamah mempunyai kuasa untuk campur tangan dalam keputusan tribunal sekiranya mempunyai asas yang kuat dengan memeriksa sama ada tribunal telah membuat keputusan dengan betul.

Selain itu juga, mana-mana pihak yang tidak berpuas hati dengan keputusan tribunal boleh membuat permohonan untuk semakan semula di Mahkamah Tinggi. Tindakan atau keputusan yang melampaui bidang kuasa, kesilapan undang-undang atau kesilapan bidang kuasa, salah guna kuasa atau kegagalan mematuhi prinsip keadilan asasi boleh dibatalkan dengan memohon perintah *certiorari* di bawah Perintah 53 Kaedah-Kaedah Mahkamah 2012. (P.U.[A] 205/2012). Dari segi prosedur, permohonan untuk mendapatkan izin pembatalan pula mesti dibuat dengan segera atau dalam tempoh tiga bulan dari tarikh keputusan atau tarikh mula wujudnya asas untuk membuat permohonan. Sesiapa yang ingin memohon remedi ini mestilah mempunyai *locus standi* dan terkesan dengan keputusan yang menjejaskan kepentingan diri atau harta benda mereka (Romli, 2013). Bagi menjelaskan perkara ini, kes *Chief Building Surveyor Iwn Makhanlall & Co.* (1969) 2 MLJ 118 boleh dirujuk. Penyewa di tingkat bawah bangunan memohon *certiorari* bagi membatalkan perintah untuk meruntuhkan bangunan tersebut kerana dikatakan tidak sesuai sebagai kediaman. Beliau tidak diberikan peluang untuk didengar serta tidak dipanggil untuk memberikan penjelasan berkenaan dengan perkara tersebut. Mahkamah memutuskan bahawa beliau mempunyai *locus standi* untuk membawa kes tersebut ke mahkamah kerana haknya sebagai penyewa bangunan yang akan diruntuhkan terjejas dengan keputusan tersebut.

Menurut Jain (2011), terdapat beberapa kelemahan dalam pelaksanaan sistem tribunal di Malaysia, iaitu:

- (a) Tribunal yang ada tidak benar-benar bebas kerana masih ada kaitan dengan pihak pentadbiran. Keadaan ini berlaku apabila masih banyak tribunal dikendalikan oleh pihak kerajaan. Perkaitan dengan pihak pentadbiran boleh memberikan cabaran yang besar untuk membuat keputusan apabila kes melibatkan pihak pentadbiran sendiri sebagai pihak kepada sesuatu pertikaian.

- (b) Ahli dalam tribunal tidak dilatih secara perundangan dan kebanyakan mereka tiada pengetahuan atau latar belakang undang-undang. Keadaan ini menyebabkan mereka sukar untuk mentafsirkan undang-undang yang berkaitan, mengenal pasti fakta kes dan bertindak mengikut naluri tanpa bersandarkan kepada bukti yang kukuh.
- (c) Proses tribunal yang tidak formal sewaktu perbicaraan boleh mengakibatkan ketidakpatuhan kepada prosedur-prosedur penting sewaktu perbicaraan. Keadaan ini turut menyebabkan salah aturan prosedur dan proses perbicaraan yang boleh menjejaskan prinsip keadilan itu sendiri.
- (d) Amalan tribunal yang kebiasaannya tidak memberikan alasan kepada keputusan yang dibuat. Dalam hal ini, masyarakat awam tidak tahu bagaimana tribunal menyelesaikan sesuatu kes. Selain itu, pihak yang terkesan dengan keputusan akan hilang peluang untuk membuat rayuan atau semakan kehakiman.
- (e) Ahli tribunal turut dibebankan dengan tugas yang banyak dan tertakluk pada dasar-dasar kerajaan. Oleh itu, besar kemungkinan merit setiap kes tidak diperhalusi atau diabaikan tanpa diberi penilaian yang seadilnya untuk membuat keputusan.

Berdasarkan kelemahan di atas, sudah sampai masanya sistem tribunal di Malaysia dilindungi serta disemak semula pelaksanaannya. Penambahbaikan juga perlu dibuat dari masa ke masa selaras dengan perkembangan semasa dan peredaran zaman. Seharusnya, cadangan Jawatankuasa Franks diberikan perhatian supaya tribunal pentadbiran mempunyai peraturan dan kawalan tersendiri. Selain itu, berpandukan TCEA di UK, Malaysia juga seharusnya bersedia ke arah penambahbaikan bagi tujuan memantapkan sistem tribunal negara melalui perundangan yang khusus.

Amat perlu difahami bahawa kedua-dua bentuk kawalan perundangan dan kawalan kehakiman adalah sama penting dan berkesan untuk mengawal pelaksanaan dan fungsi sesebuah tribunal. Kawalan kehakiman dianggap berfungsi dan berkesan apabila kes-kes dibawa ke mahkamah untuk semakan semula oleh hakim. Oleh itu, perlu ada penambahbaikan terhadap kawalan perundangan agar setiap tindakan yang diambil dalam setiap peringkat tribunal sehinggalah pada peringkat membuat keputusan adalah terkawal dan menghasilkan keputusan yang berkualiti dan adil.

KESIMPULAN

Tribunal ialah elemen utama dalam sistem keadilan pentadbiran (Drewry, 2009). Di UK, konflik yang pada awalnya berkisar tentang pelanggaran tribunal terhadap konsep kedaulatan undang-undang melalui pemberian kuasa oleh badan kehakiman telah diatasi apabila sistem tribunal sendiri dianggap sebagai suatu keperluan dan bukan ancaman kepada badan kehakiman. Pada masa yang sama, bagi memantapkan kedudukan tribunal sebagai sebahagian sistem kehakiman, semakan struktur, bidang kuasa dan pelaksanaan tribunal pentadbiran dilakukan. Jika diimbaz kembali, UK telah membuat semakan semula terhadap sistem tribunal negaranya bagi mengenal pasti kelemahan yang ada dalam pelaksanaan sistem tribunal sebelum itu. Hasil semakan ini bukan sahaja telah menambah baik sistem tribunal sedia ada, malah berjaya mengiktiraf sistem tribunal sebagai sebahagian daripada sistem kehakiman di negara itu.

Di Malaysia pula, bagi menjamin kesejahteraan dan keadilan di samping mendukung prinsip kedaulatan undang-undang, sudah tiba masa untuk melakukan semakan semula terhadap sistem dan pelaksanaan tribunal sedia ada. Semakan ini bagi tujuan penambahbaikan terhadap pelaksanaan sistem tribunal khususnya tribunal pentadbiran. Melalui semakan yang dibuat, sebarang kelemahan akan dapat dikenal pasti seterusnya mampu diperbaiki. Sehubungan ini, dan demi mengelakkan berlakunya salah guna kuasa atau melampaui bidang kuasa yang diberi, langkah kawalan perundangan dengan mewujudkan perundangan khusus seharusnya dimulakan selain kawalan kehakiman melalui proses penyemakan semula keputusan.

Menurut Aun (1999), terdapat beberapa negara yang bergerak ke arah membukukan prosedur tatatertib di bawah undang-undang pentadbiran yang ada agar lebih mudah dirujuk dan dijadikan panduan. Selain itu, selari dengan perkembangan sistem tribunal di negara-negara luar yang mewujudkan perundangan khusus untuk mengawal pelaksanaan tribunal, maka amat wajar sekali langkah ini diikuti oleh Malaysia dengan turut mengambil kira konteks dan latar belakang sejarah negara. Sebagai sebuah badan separa-kehakiman, aspek kesaksamaan dan kebebasan amat penting untuk memastikan sesuatu keputusan yang dibuat benar-benar telus dan adil.

Selain itu, seperti yang disarankan oleh Laporan Franks, sistem tribunal di Malaysia juga hendaklah mematuhi tiga prinsip asas yang berkaitan dengan prosiding di mahkamah yakni keterbukaan, keadilan

dan kesaksamaan. Ketulusan kerajaan untuk membuat semakan semula dan menambah baik sistem tribunal ini sudah pasti dapat menolak salah anggapan tentang perkaitan tribunal dengan pihak pentadbiran atau pemerintah. Hal yang demikian, sekali gus, dapat menyokong akses kepada keadilan untuk semua dan membina institusi yang berkesan, bertanggungjawab dan inklusif pada semua peringkat seperti yang diuar-uarkan dalam Matlamat 16 SDG.

PENGHARGAAN

Makalah ini merupakan sebahagian daripada hasil penyelidikan dan penulis merakamkan penghargaan kepada Universiti Utara Malaysia atas pembiayaan penyelidikan melalui geran Universiti (ID 6275, Kod SO 13939).

RUJUKAN

- Abdul Aziz, A., Ahmad Yusoff, S.S., Ismail, R., Suhor, S., Khalid, K. A. & Razman, M.R. (2011). Permasalahan dalam Mekanisme Penyelesaian Pertikaian Pengguna: Impak ke atas Pengguna dalam Mendapatkan Keadilan. Prosiding PERKEM VI, Jilid 1, 228-237. Akses pada 10 Jun 2019, daripada <http://www.ukm.my/fep/perkem/pdf/perkemVI/PERKEM2011-1-2B2.pdf>
- Administrative Appeals Tribunal Act 1975*
- Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977*
- Administrative Procedure Act (APA)*
- Ahmad, W. A. & Mahmod, N.A.K.N. (2006). *Administrative Law in Malaysia*. Malaysia: Thomson Sweet & Maxwell.
- Akta Perlindungan Pengguna 1999
- Attorney-General v BBC17
- Attorney General's Manual on The Administrative Procedure Act 1947*
- Aun, W.M. (1999). *Public Law in Contemporary Malaysia*. Kuala Lumpur: Longman.
- Carrol, A. (2007). *Constitutional & Administrative Law* (4th Edition). England: Pearson Education Limited.
- Chief Building Surveyor *lwn* Makhanlall & Co. (1969)2 MLJ 118
- Darshan Singh *lwn* Farid Kamal Hussain [2004] 6 AMR 608
- Donoughmore, *Report of the Committee on Ministers' Powers*, 1932, Cmd. 4060.
- Drewry, G. (2009). The Judicialisation of 'Administrative' Tribunals in the UK: From Hewart to Leggatt. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 28 E SI/2009, 45-64.

- Fisher, R. (2003). Improving Tribunal Decision and Reasons. *New Zealand Law Review*, 517-528.
- Hewart, L. (1929). *The New Despotism*. London: Ernest Benn.
- Hussain, S.M.N.A.S.M. (1992). Keadilan Asasi. Seminar Bengkel Tatatertib Pelajar Universiti/ IPT, 6-7 Mei, Pusat Pengembangan & Pendidikan Lanjutan, Universiti Putra Malaysia, Selangor.
- Introduction to the tribunal system*. (n.d.). Akses pada 12 Jun 2019, daripada https://cpag.org.uk/sites/default/files/chapter_1.pdf
- Jain, M.P. (2011). *Administrative Law of Malaysia and Singapore* (4th Edition). Kuala Lumpur: Malayan Law Journal.
- Lee *lwn* Showmen's Guild of Great Britain [1952] 1 All ER 1175
- Le Suer, A. & Sunkin, M. (1997). *Public Law*. England: Longman.
- Longley, D. & James, R. (1999). *Administrative Justice: Central Issue in UK and European Administrative Law*. United Kingdom: Cavendish Publishing Limited.
- Malaysia. (2019). *Kaedah-kaedah Mahkamah 2012* (P.U.[A] 205/2012).
- Malaysian House of Senate. (2001, 28 November). *Hansard Second and Third Reading*. Malaysia.
- Mason, A. (2007). *The Kerr Report of 1971: Its Continuing Significance Inaugural Whitmore*. Council of Australasian Tribunals NSW Chapter - Annual General Meeting 19 September 2007. Akses pada 15 Mei 2018, daripada http://coat.asn.au/wp-content/uploads/2018/11/COAT_NSW_chapter_whitmore_lecture-_2007_Mason.pdf
- Promotion of Administrative Justice Act 3, 2000 (PAJA)*
- R v Hillingdon Borough Council, *ex parte* Royco Homes [1974] 1 QB 720
- Romli, F. (2013). Prinsip Keadilan Asasi dan Kesan Penafian Hak. Samihah Khalil (Ed.), *Sistem Pengurusan Tatatertib di Tempat Kerja*. Malaysia: UUM Press.
- Romli, F., Dahlan, N.H. & Ahmad, R. (2014). Sistem Tribunal di Malaysia: Satu Tnjauan. UUM International Conference on Governance 2014 (ICG), 29th - 30th November 2014, Flamingo Hotel By The Beach, Pulau Pinang.
- Shayne Corey Cahill *lwn* Kaka Singh Dhaliwal [2005] 2 CLJ 147
- Stevens, I. (1996). *Constitutional and Administrative Law* (3th Edition). Great Britain: Pitman Publishing.
- Sufian, A. (2012). Housing tribunals: Comparative Analysis of the Practices in Peninsular Malaysia, Sabah and Sarawak. *International Journal of Business and Society*, 13(2), 151-162.
- Thomas, R & Tomlinson, J. (2017). Mapping Current Issues in Administrative Justice: Austerity and the 'More Bureaucratic Rationality' Approach. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 39(3), 380-399. DOI: 10.1080/09649069.2017.1363526
- Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007 (TCEA)*.
- Tribunal & Inquiries Act 1958*.

Tribunal & Inquiries Act 1971.

Yaqin, Anwarul. (2007). *Law and Society in Malaysia*. Kuala Lumpur : International Law Book Services.

White, R.C.A. (1987). *The Administration of Justice*. United Kingdom: Basil Blackwell Limited.

Diperoleh (*received*): 4 Oktober 2019

Diterima (*accepted*): 12 Jun 2020