

Permasalahan dalam Mekanisme Penyelesaian Pertikaian Pengguna: Impak ke atas Pengguna dalam Mendapatkan Keadilan

*Problems in Consumer Dispute Settlement Mechanism: Impact on Consumer
Obtaining Justice*

Azimon Abdul Aziz
Sakina Shaik Ahmad Yusoff
Rahmah Ismail
Shamsudin Suhor
Kartini Aboo Khalid
Muhammad Rizal Razman
Universiti Kebangsaan Malaysia

ABSTRAK

Kepesatan dan evolusi kepenggunaan di Malaysia memperlihatkan satu petanda baik ke arah proses dan usaha mendaulatkan keadilan sejagat. Transformasi dalam pasaran yang secara langsung memberi impak kepada pengguna telah memperlihatkan kepelbagaian bentuk dan transaksi perdagangan yang diaplikasikan ke dalam transaksi harian pengguna di seluruh dunia. Dengan bermotifkan keuntungan, kebajikan dan kepentingan pengguna tidak lagi diletakkan sebagai keutamaan oleh pemain-pemain utama pasaran. Kes-kes penindasan dan penipuan pengguna berlaku dari masa ke semasa tanpa sekatan. Kesedaran pengguna untuk membuat aduan dan membawa kes-kes penindasan ke muka pengadilan masih di tahap yang minima. Kertas kerja ini cuba melontarkan pemikiran kepada aspek mekanisme tebus rugi pengguna yang dijadikan sebagai 'avenue' oleh pengguna dalam mencari penyelesaian kepada pertikaian antara pengguna dan peniaga. Mekanisme-mekanisme tebusrugi pengguna yang mendapat tempat di hati pengguna dalam kes-kes pertikaian yang dikenal pasti adalah Tribunal Tuntutan Pengguna Malaysia dan Jabatan Bantuan Guaman Malaysia. Kedua-dua mekanisme ini akan dihuraikan peranannya dalam menyelesaikan pertikaian pengguna. Di samping itu, kelemahan dan permasalahan yang wujud pada mekanisme ini akan turut dikupas bagi mengenal pasti impak yang perlu ditanggung oleh pengguna dalam mendapatkan keadilan melalui tuntutan yang dibawa ke mekanisme-mekanisme ini.

Katakunci: Mekanisme pertikaian, pengguna, masalah, keadilan.

ABSTRACT

The evolution and rapid growth of consumerism in Malaysia showed a positive sign to the process and efforts in upholding justice. Market transformation which give direct impact on consumers has shown a diversification of consumer transactions around the world. With the aim of getting profits, consumer interest is no longer positioned as a priority by the major market players. Cases of oppression and consumer's fraud occurred from time to time without restriction. Nevertheless, consumer awareness to complain and bring cases to court for justice are still at a minimum level. This paper tries to throw the thinking of consumers in the aspect of redress mechanisms that are used as 'avenue' by consumers in finding a resolve to the disputes between them and the sellers. The existing redress mechanisms in Malaysia will be identified and its roles and functions in resolving disputes will be discussed. In addition, the weaknesses and problems that exist in these mechanisms will also be identified and discussed.

Keywords: Dispute mechanism, consumers, problems, justice

PENGENALAN

Dalam meniti dunia tanpa sempadan yang semakin mencabar, tidak dinafikan pelbagai perubahan dalam aspek politik, ekonomi, sosial dan undang-undang sedang rancak mengalami transformasi. Sepertimana kenyataan Alvin Toffler¹,

A new civilisation is emerging in our lives, and blind men everywhere are trying to suppress it. This new civilization brings with it new ways of working, loving and living; a new economy; new political conflicts; and beyond all, this brings an altered consciousness well. ...Millions are already attuning their lives to the rhythms of tomorrow. Others, terrified of the future, are engaged in a desperate, futile flight into the past one and trying to restore the dying world that gave them birth."

Perubahan yang melanda kelompok masyarakat turut terkena tempiasnya kepada kumpulan fokus pengguna dalam pasaran. Dalam arena perdagangan, permasalahan pengguna bertambah meruncing dengan perubahan latar belakang sosio-ekonomi serta perkembangan teknologi yang mendadak. Barangan yang mudah sebagai memenuhi keperluan asas pengguna kini diambilalih oleh produk yang kompleks dan komplikated. Kecanggihan teknologi pengeluaran menghasilkan produk pengguna yang kompleks menjangkau pengetahuan pengguna. Memetik kata-kata Ross Cranston²:

...Products are now being marketed in such number and in such a manner that it is more difficult for consumers to judge their qualities adequately. ...Quite apart from questions of judgement, style and taste, expert knowledge is essential to appreciate the features of many modern products which fall below the threshold of perception of the ordinary consumer.

Meskipun tidak dinafikan gelombang kemodenan memberi petanda baik kepada produktiviti baru dan terkini yang menghiasi pasaran lantaran memberi peluang pilihan lebih luas kepada pengguna, namun hakikat berleluasanya kes-kes penipuan dan penindasan terhadap pengguna tidak harus dipandang sepi. Semakin meluasnya pelbagai barangan menghiasi pasaran pengguna, semakin meluas juga aktiviti persaingan sesama peniaga dalam mengejar keuntungan. Semakin keuntungan menjadi sasaran utama peniaga, semakin tertindas nasib pengguna dalam mendapatkan barang berkualiti dan selamat di pasaran. Dengan bermotifkan keuntungan, kebajikan dan kepentingan pengguna tidak lagi diletakkan sebagai keutamaan oleh pemain-pemain utama pasaran. Kes-kes penindasan dan penipuan pengguna berlaku dari masa ke semasa tanpa sekatan. Walau bagaimanapun, kesedaran pengguna untuk membuat aduan dan membawa kes-kes penindasan ke muka pengadilan masih di tahap yang minima. Justeru, berlatarbelakangkan permasalahan pengguna dalam mendapatkan keadilan, kertas kerja ini memberikan penekanan utama kepada persoalan mekanisme penyelesaian pertikaian pengguna di Malaysia dengan memfokus kepada permasalahan yang timbul pada mekanisme tersebut yang memberi kesan kepada pengguna.

PENGGUNA DAN AKSES KEPADA KEADILAN

Dalam memperkatakan persoalan berhubung pengguna dan keadilan, isu hak-hak asasi pengguna adalah perkara pokok kepada landasan keadilan pengguna. Terdapat lapan hak pengguna yang perlu dijaga dan dipelihara di mana jika berlaku sebarang pencerobohan kepada hak ini, maka akan timbulah persoalan 'keadilan' yang mesti diperjuangkan oleh pengguna dan diletakkan semula pada tempatnya. Salah satu hak tersebut adalah hak pengguna untuk mendapat gantirugi. Memandangkan bentuk pasaran adalah menjadi dominasi peniaga, maka tidak menghairankan kes-kes penindasan dan penipuan ke atas pengguna berlaku saban waktu dalam mendapatkan gantirugi, pengguna perlu diberikan pendidikan dan kesedaran berhubung akses kepada keadilan yang boleh mereka selusuri. 'Akses kepada keadilan', berdasarkan Cappelletti dan Garth³, merupakan;

¹ Bishan Singh Bahadur, 'The Consumer Movement and the Challenge for the New Millinium', Keynote Address for the Inaugural National Consumer Convention, 13-15 Mac 2001, Kuala Lumpur.

² Cranston, *Consumers and the Law*, Weidenfield and Nicolson: London, 1984, hlm. 1.

³ Cappelletti dan Garth (pnyt.), *Access to Justice*, Vol. 1, World Survey, Sijthoff and Noordhoff – Alphenandenrijn Dott. A.Giuffre Editore – Milan Book 1, 1978, hlm. 6

...the system by which people may vindicate their rights and/or resolve their disputes under the general auspices of the state. First, the system must be equally accessible to all, and second, it must lead to results that are individually and socially just.”

Dalam membangkitkan kesedaran pengguna, kerajaan telah mengambil beberapa pendekatan dan usaha berterusan dalam memberi gambaran tentang hak dan tanggungjawab pengguna, khususnya dengan penguatkuasaan Akta Pelindungan Pengguna 1999. Menyorot perkembangan undang-undang pengguna sebelum Akta Pelindungan Pengguna 1999 ini, tidak dinafikan bahawa Malaysia cuba untuk merangka undang-undang yang bermotifkan kepentingan pengguna dengan bertunjangkan pendekatan universal mengenai hak-hak asasi pengguna yang telah diperjuangkan oleh J.F. Kennedy pada tahun 1962 dan International Organization of Consumer Unions (IOCU).⁴ Hasil yang boleh dilihat daripada usaha ini adalah dengan terciptanya pelbagai jenis perundangan yang bersandarkan hak asasi pengguna, antara lainnya melindungi hak pengguna berhubung aspek mutu dan keselamatan produk seperti makanan dan ubat-ubatan yang dikawal oleh Akta Makanan 1983, Akta Ubat (Iklan dan Jualan) 1956, Akta Perihal Dagangan 1972 dan Akta Timbang dan Sukat 1972, Akta Sewabeli 1967 dan Akta Jualan Langsung 1963, manakala bagi memelihara keperluan asas pengguna terhadap tempat tinggal, Akta mengengainya adalah Akta Pemaju Perumahan 1966 dan bagi hak dalam aspek harga dan bekalan, undang-undang seperti Akta Kawalan Harga 1946, Akta Kawalan Bekalan 1961 dan Akta Kawalan Sewa 1966 adalah undang-undang yang dikhususkan untuk membantu pengguna menegakkan haknya serta beberapa lagi perundangan lain yang selaras dengan hak-hak universal pengguna. Namun jika undang-undang yang bermotifkan perlindungan kepada hak-hak pengguna telahpun wujud, timbul pula persoalan penting iaitu sejauh mana pula akses pengguna terhadap mekanisme keadilan untuk kes-kes pencabulan hak mereka yang telah secara nyata diperuntukkan oleh perundangan sedia ada.

Tidak dinafikan bahawa secara umumnya, hampir kesemua perundangan berkonsepkan perlindungan pengguna yang sedia ada sebelum ini menggunakan mahkamah sebagai forum atau resolusi terakhir bagi pengguna yang telah dicabuli haknya setelah aduan demi aduan yang dibuat kepada pihak-pihak berkuasa yang berkenaan menemui jalan buntu. Dalam merealisasikan hak pengguna untuk mendapatkan penyelesaian tuntutan dengan mendapatkan gantirugi, terdapat dua jenis saluran tuntutan tertentu yang boleh dibuat iaitu tindakan oleh pengguna sendiri sebagai saluran tuntutan yang pertama dan aduan kepada pihak berkuasa sebagai saluran tuntutan yang kedua.⁵ Dalam saluran tuntutan yang pertama, pengguna terlebih dahulu dikehendaki berhenti menggunakan barangan yang menjadi isu kes, memaklumkan tentang ketidakpuasan hati terhadap barangan kepada pekedai berkenaan dengan kadar segera, menghantar balik barangan, membawa resit atau bukti pembelian dan seterusnya mengadakan perbincangan dengan pengurus ataupun pemilik kedai. Bagi saluran tuntutan yang kedua pula, aduan kepada pihak berkuasa adalah bergantung kepada cara bagaimana aduan diketengahkan oleh pengguna. Jika pengguna membuat aduan secara bertulis, pengguna dikehendaki menyimpan rekod penyerahan surat aduan tersebut tanpa menyertakan resit dan surat jaminan, tetapi jika pengguna membuat aduan melalui telefon, pengguna dikehendaki mencatatkan segala butir perbualan yang dibuat serta mendapatkan nombor laporan. Sekiranya aduan melalui saluran kedua ini tidak berjaya, pengguna perlulah mendapatkan nasihat daripada Persatuan-persatuan Pengguna tempatan atau Bahagian Penguatkuasaan yang berdekatan. Jika aduan pengguna masih gagal diselesaikan, maka saluran tuntutan terakhir yang disebut dalam kebanyakan perundangan pengguna adalah membuat tuntutan melalui mahkamah. Sebelum diwujudkan Tribunal Tuntutan Pengguna, kes-kes tuntutan pengguna adalah dikategorikan sebagai kes tuntutan kecil yang dibawa ke Mahkamah Tuntutan Kecil. Walau bagaimanapun, sambutan pengguna dalam mendapatkan keadilan melalui sistem mahkamah tidak memperlihatkan satu kemajuan ekoran beberapa permasalahan yang dikenalpasti seperti berikut:-

(i) Sifat semulajadi perikaaian pengguna

Jika dilihat kepada sifat-sifat semulajadi pertikaian pengguna sendiri, kes-kes tuntutan pengguna seringkali dikelaskan sebagai tuntutan kecil yang agak jauh tandingannya jika dibandingkan dengan layanan terhadap kes-kes sivil dan jenayah di mahkamah. Oleh itu bagi kes-kes tuntutan kecil sebegini, pengguna merasakan bahawa mereka perlu menerima hakikat bahawa mahkamah bukanlah tempat terbaik untuk kes mereka dikemukakan. Menurut Goldberg, Green dan Sanders⁶;

⁴ Michael R. Solomon, *Consumer Behaviour*, Prantice Hall International, 1999, hlm. 24.

⁵ *Panduan Pengguna*, Edisi Kedua, Kementerian Perdagangan Dalam Negeri dan Hal-Ehwal Pengguna, 1999, Bab 6.

⁶ Goldberg, Green dan Sanders, *Dispute Resolution*, Little, Brown and Compant, Boston, 1985, hlm. 389.

The inherent nature of consumer disputes which have been identified as impacting upon dispute resolution are; (i) a gross power disparity between the individual consumer and the institutional seller; (ii) relative consumer ignorance concerning the technical aspects of the products; and (iii) stakes that are small in dollars but large on the consumer.

(ii) Kelemahan sistem mahkamah⁷

Ciri-ciri litigasi mahkamah yang wujud pada masa ini ternyata merupakan antara faktor penyumbang terhadap tanggapan negatif pengguna yang selama ini menjadikan mahkamah sebagai forum terbaik dalam kes pertikaian kepenggunaan mereka. Ciri-ciri litigasi mahkamah yang mempengaruhi tanggapan pengguna tersebut adalah seperti berikut:

a. Kelengahan proses di mahkamah. Kegagalan mahkamah dalam menangani masalah kes-kes tertanggung yang sedia ada telah menimbulkan perasaan tawar hati di pihak pengguna untuk memulakan tuntutan mereka di mahkamah. Isu kelewatan dalam menyelesaikan kes-kes tertanggung bukanlah isu baru dalam sistem kehakiman negara kita. Menurut Ketua Hakim Malaya, C.J Haidar Mohamed Noor,⁸ antara faktor yang telah dikenalpasti penyebab kepada masalah ini ialah kekurangan hakim terutama di Mahkamah Tinggi.⁹ Tan Sri Lee Hun Hoe pula mengenalpasti kelengahan sebagai faktor penyumbang utama yang telah mendorong ramai mendapatkan keadilan di luar sistem kehakiman sedia ada.¹⁰ Beberapa langkah telah diambil dalam usaha untuk mengatasi masalah ini, walau bagaimanapun, adalah terlalu awal untuk merumuskan sama ada usaha-usaha ini telah mencambahkan hasil yang baik dalam menyelesaikan isu kes tertanggung ini. Permasalahan ini sedikit sebanyak menjejaskan keadilan dan proses perbicaraan terutamanya apabila sesuatu kes yang memerlukan masa yang lama untuk dipanggil perbicaraannya sedangkan pada masa tersebut saksi-saksinya berkemungkinan sukar dikesan, ditambah dengan kelewatan masa yang berlaku boleh mempengaruhi ingatan saksi-saksi terhadap fakta-fakta penting kes berkenaan.

b. Kos kewangan dan masa pengguna. Litigasi mahkamah dirasakan oleh pengguna sebagai memerlukan kos yang tinggi. Tidak dinafikan bahawa daripada awal pemfailan kes sehinggalah ke saat untuk menerima keputusan mahkamah, pengguna terpaksa menanggung kos kewangan yang bukan calang-calang banyaknya. Bagi kos kewangan, pengguna perlu membayar yuran yang ditetapkan mahkamah untuk kesnya difailkan, seterusnya jika kes tersebut memerlukan kepada khidmat guaman, pengguna terpaksa pula membayar kos peguam yang mengendalikan kesnya dan sekiranya keputusan yang dibuat oleh mahkamah adalah memihak kepada pihak yang didakwa oleh pengguna, maka kos untuk kes ini juga terpaksa ditanggung oleh pengguna selain daripada sekali lagi yuran terakhir akan dikenakan oleh mahkamah untuk mendapatkan arahan ('Order') pihak mahkamah selepas setiap keputusan telah dibuat. Bagi kos masa pula, untuk memfailkan tuntutannya di mahkamah, pengguna yang bekerja dan tinggal jauh daripada mahkamah, mereka terpaksa mengambil cuti untuk tujuan ini. Kedua-dua kos yang terpaksa ditanggung ini akhirnya memberi kesedaran kepada pengguna bahawa hakikatnya nilai tuntutannya adalah sama sekali tidak berpadanan dengan kos prosiding yang terpaksa ditanggung oleh mereka.

c. Kompleksiti. Bersesuaian dengan sifat pengguna yang 'vulnerable', prosedur mahkamah yang kompleks dan terlalu formal dilihat sebagai menggerunkan mereka yang pertama kali menjejaskan kaki ke mahkamah ketika ingin memfailkan kes. Hal ini lebih dirasakan lagi apabila tiba hari di mana kes pengguna dibicarakan sama ada di mahkamah terbuka atau kamar hakim. Penggunaan jargon undang-undang ketika sesi perbicaraan yang begitu asing kepada pengguna boleh menyebabkan perasaan kekok dan tidak selesa pengguna.

(iii) Perlakuan mengadu pengguna

Secara umumnya, terdapat dua golongan pengguna yang dikenalpasti mewakili kelompok pengguna Malaysia. Golongan yang pertama adalah golongan pengguna yang alpa dan tidak mengetahui

⁷ Sakina Shaik Ahmad Yusoff, 'Pengguna dan akses kepada keadilan: Mekanisma tebusrugi bagi pertikaian perdagangan', kertas kerja *Seminar Kebangsaan MACFEA ke 6*, 29 September 2001, Hotel Regency, Port Dickson.

⁸ The New Straits Times, 13 Januari 2003.

⁹ Sehingga 15 Januari 2003, dilaporkan terdapat 10 kekosongan jawatan hakim diperlukan di Mahkamah Tinggi di Semenanjung Malaysia dan 4 kekosongan di Mahkamah Tinggi Sabah dan Sarawak.

¹⁰ Lee Hun Hoe, 'Alternative Methods of Dispute Settlement', kertas kerja *Fourth International Appellate Judges Conference & Third Commonwealth Chief Justices Conference*, 20-24 April 1987, Kuala Lumpur.

langsung akan hak-hak mereka dan golongan yang kedua pula adalah golongan pengguna yang mengetahui akan hak-hak pengguna tetapi dengan rela hati membiarkan hak-hak tersebut dicemari dan dinafikan oleh pihak lain. Walaupun dengan jelas mereka yang ditindas atau ditipu mengetahui tentang wujudnya hak membuat tuntutan undang-undang, mereka lebih senang mengambil sikap berdiam diri daripada mengemukakan aduan kepada pusat-pusat aduan yang berkaitan. Atas kejahatan mereka tentang pendidikan pengguna dan sikap berdiam diri mereka, telah menjadikan mereka dilabel sebagai umpama 'rusa masuk kampung' ketika sesi perbicaraan kes di mahkamah. Akibatnya, pihak yang mencabul hak mereka dengan senang hati cuba memanipulasi kes tersebut. Daripada satu kajian emperikal yang dibuat di Amerika Syarikat,¹¹ United Kingdom¹² dan Kanada,¹³ dua cara popular yang digunakan oleh pengguna dalam menyuarkan ketidakpuasan hati mereka tatkala berhadapan dengan produk yang tidak berkualiti adalah melalui, pertama, menyuarkan kepada penjual dan kedua, membuat keputusan untuk beralih ke produk lain.

Ketiga-tiga masalah yang dikenalpasti di atas adalah saling berkaitan dan timbul dari sifat tidak terkawal proses litigasi itu sendiri. Charles Dickens, William Shakespeare dan Jose Rizal, kesemuanya memperkatakan tentang kelengahan undang-undang dan ketidakadilan yang ditimbulkan dalam era masing-masing. Pada tahun 1967, Marcos semasa pemerintahannya mengenalpasti lima faktor penyumbang kelengahan dalam sistem kehakiman di Filipina: "...first, the misuse of due process and the abuse of legal technicalities; second, the intervention of political pressure in court cases; third, the sheer weight of court litigations arising from development and growth; fourth, the dilatory tactics of lawyers; and fifth, neglect and laxity on the part of judges."¹⁴ Berdasarkan Laporan Woolf pula yang mengupas sistem pentadbiran keadilan di England, terdapat tiga masalah yang menghantui sistem keadilan sivil, yakni, kos, kelengahan dan kompleksiti.¹⁵ Justeru itu, kepelbagaian dalam permasalahan pengguna menjustifikasikan kewujudan dan kepelbagaian mekanisme penyelesaian pertikaian dalam arena ini.

MEKANISME PENYELESAIAN PERTIKAIAN PENGGUNA DI MALAYSIA SELAIN MAHKAMAH: TRIBUNAL TUNTUTAN PENGGUNA DAN JABATAN GUAMAN MALAYSIA

Persoalan akses kepada keadilan serta kepelbagaian mekanisme tebusrugi di Malaysia kini telah mendapat tempat dalam agenda perlindungan pengguna negara khususnya dengan tergubalnya Dasar Pengguna Negara yang menjadikannya salah satu strategi perundangan yang perlu direalisasikan. Tribunal Tuntutan Pengguna Malaysia dan Jabatan Guaman Malaysia menjadi antara alternatif penyelesaian pertikaian pengguna yang bertindak menyelesaikan pertikaian perdagangan pengguna dengan berkonsepkan musyawarah. Alternatif kepada akses keadilan ini juga jelas menunjukkan bahawa model penyelesaian kes secara tradisional tidak semestinya merupakan pendekatan yang terbaik. Perlu diakui oleh semua pihak bahawa 'keadilan sejagat' boleh dicapai dengan pelbagai cara sekalipun tidak melalui proses mahkamah.

Tribunal Tuntutan Pengguna Malaysia : Peranan dan Masalah

Dalam membantu pengguna meringankan tekanan akibat penindasan dan penganiyaan oleh peniaga-peniaga dan pihak-pihak yang lebih dominan dalam transaksinya dengan pengguna, kerajaan telah berusaha keras dari masa ke semasa untuk menghasilkan satu sistem keadilan yang boleh diakses oleh pengguna tanpa mengira batasan. Ini disebabkan pemerhatian bahawa mahkamah bukanlah tempat aduan yang popular untuk dikunjungi oleh pengguna bagi menyelesaikan kes mereka.

Tribunal Tuntutan Pengguna Malaysia (TTPM) adalah sebuah badan bebas yang diwujudkan pada 15 November 1999 di bawah Seksyen 85 Akta Perlindungan Pengguna 1999. Ia merupakan salah satu mekanisme keadilan pengguna yang mirip kepada sistem mahkamah dari segi pemfailan kes, yang membezakan adalah dari segi prosedur dan formalitinya yang lebih ringkas, mudah dan mesra

¹¹ Best dan Andreasen, 'Consumer Response to Unsatisfactory Purchases: A survey of perceiving defects, voicing complaints and obtaining redress' (1976-77) *Law and Society Review* 701.

¹² Royal Commission on Legal Services in Scotland (The Hughes Commission) Cmnd 7846 (1980), Vol 2 Part A hlm. 48 Table A dan hlm. 45-50.

¹³ Liefeld, Edgecombe dan Wolfe, (1975) 9 *Journal of Consumer Affairs* 73; Moyer et al, Ontario Consumer Issues, 1978, hlm. 4; Ramsay, 'Consumer Redress Mechanism for defective and Poor Quality Products' (1981) 31 *University of Toronto Law Journal* 117.

¹⁴ Lopez, *Private Justice, Alternative Dispute Resolution in the Phillipines*, Rex Book Store, 1996, hlm. 4.

¹⁵ <http://www.open.gov.uk/lcd/civil/interim/chap3.htm>

pengguna. Ia yang hanya memfokus kepada penyelesaian pertikaian dalam kes-kes melibatkan pengguna, yang mana amaun tuntutan mestilah tidak melebihi RM25,000. Objektif penubuhannya adalah untuk menyediakan satu saluran atau kemudahan alternatif kepada pengguna kes-kes tuntutan gantirugi dan pampasan daripada seorang pembekal atau pengilang dengan cara mudah, murah dan cepat. Tribunal ini hanya dikhususkan untuk pengguna sahaja yang bermaksud bahawa hanya pengguna yang boleh membuat tuntutan di tribunal ini. Pengguna telah ditakrifkan di bawah Akta Perlindungan Pengguna 1999 sebagai seorang yang memperolehi atau menggunakan barang atau perkhidmatan daripada jenis yang pada lazimnya diperolehi bagi maksud dirinya sendiri, rumahtangga atau isi rumah.

Dari segi keanggotaan, TTPM ini terdiri daripada seorang Pengerusi dan Timbalannya serta tidak kurang daripada lima orang anggota lain yang berkelayakan undang-undang yang dilantik oleh Menteri. Walaupun tribunal ini dikhususkan kepada penyelesaian pertikaian pengguna, kes-kes yang diluar bidang kuasa tribunal ini adalah meliputi semua kes jenayah, harta pusaka, tanah dan harta. Walaupun pada masa penubuhannya, Mahkamah Tuntutan Kecil sudah pun diwujudkan di setiap negeri di Malaysia untuk mendengar tuntutan-tuntutan yang tidak melebihi RM5000, TTPM pula diwujudkan untuk menyediakan satu saluran alternatif kepada pengguna dengan had tuntutan yang tidak melebihi RM25,000 dengan cara mudah, murah dan cepat. Pengguna hanya dikenakan bayaran RM5 untuk mendaftarkan kes dan aduan mereka.

Proses pendengaran kes di TTPM adalah jauh lebih ringkas dan cepat dibandingkan dengan proses di mahkamah. Sebelum pendengaran sesuatu kes dijalankan, Presiden terlebih dahulu akan membantu kedua-dua pihak untuk berunding bagi cuba mencari penyelesaian kepada tuntutan yang dikemukakan. Jika persetujuan telah dicapai oleh kedua-dua pihak, maka award dengan persetujuan akan direkodkan oleh Presiden Tribunal. Jika persetujuan tidak dicapai, maka kes tersebut akan dipanggil untuk diadakan pendengaran kes. Semasa pendengaran, kedua-dua pihak yang bertikai diminta untuk mengemukakan tuntutannya sendiri tanpa diwakili oleh peguam. Pihak tersebut juga diminta mengemukakan dokumen-dokumen yang berkaitan bagi membuktikan tuntutannya. Walaupun kehadiran peguam tidak dibenarkan, pihak-pihak yang bertikai walau bagaimanapun boleh membawa saksi-saksi mereka untuk memberi keterangan bagi menyokong tuntutan yang dikemukakan. Selain itu, Presiden Tribunal juga akan membantu kedua-dua pihak sewaktu mengendalikan tuntutan mereka seperti bagaimana hendak mengemukakan keterangan, borang-borang dan dokumen-dokumen yang diperlukan serta hujahan-hujahan yang hendak disuarakan.

Kelebihan nyata TTPM dibandingkan dengan mahkamah adalah prosedurnya yang ringkas di mana jaminan diberi bahawa sesuatu kes itu mestilah diselesaikan dalam masa 60 hari dari hari pertama kes itu didengar di hadapan presiden tribunal.¹⁶ Keputusan akan dikeluarkan oleh Pengerusi, Timbalan Pengerusi dan mana-mana anggota yang dipilih oleh Pengerusi yang akan bersidang sendirian. Tiap-tiap keputusan yang dibuat adalah disifatkan sebagai perintah dan boleh dikuatkuasakan oleh mana-mana pihak sama seperti prosiding yang dibuat di Mahkamah Majistret. Keputusan TTPM ini juga adalah muktamad dan mengikat pihak-pihak yang bertikai. Sebarang rayuan kes terhadap keputusan yang dibuat oleh Presiden Tribunal adalah tidak dibenarkan sama sekali. Walau bagaimanapun, semakan kehakiman adalah dibenarkan di mana sistem semakan kehakiman memaparkan kelemahan TTPM disebabkan ianya disandarkan oleh peniaga untuk melepaskan diri dari memberi respon kepada award yang diberi oleh TTPM.¹⁷ Keputusan yang dibuat oleh Presiden Tribunal dikenali sebagai award. Setiap award yang dibuat hendaklah dipatuhi dalam masa 14 hari dari tarikh award dibuat. Sekiranya terdapat pihak yang gagal mematuhi award tersebut dalam masa yang ditetapkan, pihak itu adalah melakukan kesalahan jenayah di mana jika disabitkan bagi kesalahan pertama boleh didenda tidak melebihi RM5,000 atau penjara tidak melebihi dua tahun atau kedua-duanya sekali. Sekiranya ketika pendengaran hendak dimulakan didapati pengguna yang membuat tuntutan tidak menghadirkan dirinya tanpa kebenaran Tribunal, maka Tribunal boleh membatalkan tuntutan si penuntut sekiranya tiada tuntutan balas yang dikemukakan oleh pihak penentang. Sekiranya terdapat tuntutan balas dikemukakan oleh pihak penentang, Presiden akan mendengar tuntutan balas tersebut sebelum membuat award yang sewajarnya.

Atas alasan prosedurnya yang ringkas dan cepat, TTPM semakin mendapat tempat di hati pengguna Malaysia. Meskipun populariti TTPM adalah mengatasi mahkamah, ia tetap terdedah kepada kritikan-kritikan pihak tertentu yang boleh disifatkan sebagai rentetan ke arah membaiki dan menaiktarafkan lagi TTPM. Setelah beroperasi hampir sebelas tahun, Tribunal ini telahpun dikritik berdasarkan keanggotaannya yang terhad kepada individu yang berlatarbelakangkan pendidikan serta kelayakan undang-undang.¹⁸ Selain dari itu, walaupun Pejabat Tribunal berada di kebanyakan negeri di

¹⁶ Akta Perlindungan Pengguna 1999, Seksyen 112(1).

¹⁷ Hazlinda Hamzah v Kumon [2006] 3 MLJ 124.

¹⁸ Akta Perlindungan Pengguna 1999, Seksyen 86.

Malaysia, kedudukannya yang hanya terdapat di bandar-bandar utama sahaja telah menghadkan golongan yang kurang berada dan tinggal di kawasan pendalaman untuk mengadu permasalahan dan pertikaian mereka. Tribunal juga dikritik kerana bidangkuasanya yang terhad kepada tuntutan yang tidak melebihi RM25,000.¹⁹ Pengguna yang ditindas dalam transaksi yang melibatkan pembelian dan bayaran yang melebihi RM25,000 seperti kereta, motosikal dan kos membaiki kenderaan adalah secara automatik hilang kelayakan membawa kes mereka ke TTPM disebabkan ketiadaan kuasa TTPM untuk mengadili kes-kes berkenaan. Oleh itu, jumlah ini adalah dirasakan kecil dalam satu kehidupan masyarakat negara kita yang semakin maju dan berkembang.

Dari segi keanggotaan TTPM pula, isu keanggotaan Tribunal turut ditegur beberapa pihak. Keanggotaan Tribunal pada masa ini adalah terhad kepada individu yang berlatarbelakangkan undang-undang iaitu sama ada peguam atau pegawai perundangan.²⁰ Tribunal dicadangkan untuk turut menyertakan tokoh-tokoh yang telah terbukti prestasi dan kemampuannya dalam menangani serta memperjuangkan isu-isu pengguna.²¹

Tribunal juga turut dikritik ekoran peraturan 'standing'nya, di mana semasa pendengaran, pihak yang menuntut dan penentang tidak dibenarkan diwakili oleh peguam dan hendaklah mengendalikan pendengaran secara sendiri.²² Walau bagaimanapun, bagi pihak penentang daripada mana-mana syarikat yang mempunyai peguamnya sendiri, peguam tersebut dibenarkan hadir dan mewakili penentang di tribunal. Peguam pihak penentang yang dimaksudkan di sini adalah peguam yang bekerja dengan penentang di mana gajinya dibayar sepenuhnya oleh penentang. Oleh itu, timbul ketidakseimbangan kuasa berunding di antara kedua pihak yang mungkin akan memprejudiskan atau mengintimidasi pihak pengguna.

Selain itu, prosiding Tribunal juga harus dipinda bagi membenarkan tindakan kelas yang lebih menguntungkan pengguna. Dalam tribunal yang bersidang pada hari ini, tindakan kelas adalah tidak dibenarkan disebabkan ketiadaan undang-undang yang membenarkannya. Dengan ketiadaan peruntukan pendakwaan tindakan kelas, sekumpulan pengguna yang ditipu oleh pengilang dan pembekal yang sama tidak boleh mendakwa secara bersama terhadap pihak yang menganiaya mereka. Pengguna dikehendaki untuk membawa sendiri kesnya ke mahkamah tanpa melibatkan kelas-kelas tertentu dalam suatu kes yang boleh mewakili pengguna dan pengguna-pengguna lain yang menghadapi masalah yang serupa. Maka, satu penipuan kecil yang dilakukan terhadap ramai pengguna sehingga memberi keuntungan besar kepada pelakunya, tidak dapat diambil tindakan kerana setiap pengguna yang ditipu tidak berasa terdorong untuk mengambil tindakan mahkamah secara keseorangan.²³

Selain itu juga, aduan dan kritikan membina yang sering dilontarkan oleh pengguna adalah berhubung kredibiliti Tribunal dalam mengadili sesuatu kes.²⁴ Tribunal dikatakan mengadili sesuatu kes itu dengan terlalu ringkas sehingga dirasakan Tribunal sebagai pembela kepada pihak penentang dan tidak mesra pengguna. Ini mengakibatkan Tribunal membuat sesuatu keputusan itu dengan tergesa-gesa tanpa benar-benar meneliti kes berkenaan secara mendalam, seperti tidak meneliti bahan-bahan dan dokumen-dokumen yang disediakan dengan teliti oleh pengguna yang membuat tuntutan. Perkara ini dirasakan semakin mengecewakan pengguna disebabkan proses di TTPM sendiri yang tidak membenarkan sebarang rayuan dibuat ke atas keputusan yang telah diberikan.

Di samping itu, isu pembatasan had masa kepada pengguna dalam membawa kes dan aduannya ke muka persidangan di Tribunal ini turut menjadi kritikan ramai. Bidangkuasa Tribunal telah ditetapkan terhad kepada sesuatu kes yang terakru dalam masa tiga tahun dari tarikh tuntutan dibuat ke tribunal.²⁵ Tempoh tiga tahun ke belakang ini adalah lebih pendek dari peruntukan yang terkandung dalam Akta Had Masa 1953 yang membenarkan tempoh masa enam tahun ke belakang bagi kes-kes kontrak dan tort.²⁶

Justeru, kekurangan-kekurangan yang ada pada TTPM seharusnya diambil serius oleh pihak-pihak berwajib memandangkan ianya telah dijadikan sebagai mekanisme menuntut keadilan yang paling mendapat tempat di hati pengguna. Langkah proaktif perlu diambil dalam meningkat dan membaikpulih mekanisme ini sebagai melindungi masa depan pengguna yang semakin terdedah dengan pelbagai teknik penyelewengan oleh pihak-pihak tertentu. Memandangkan mahkamah kurang mendapat tempat di hati pengguna, maka TTPM sebagai alternatifnya yang mampu dijadikan tonggak mencapai keadilan oleh pengguna.

¹⁹ Akta Pelindungan Pengguna 1999, Seksyen 98(1).

²⁰ Akta Pelindungan Pengguna 1999, Seksyen 86.

²¹ Utusan Malaysia, 26 Julai 1999.

²² Akta Pelindungan Pengguna 1999, Seksyen 108(2).

²³ Mohd Hamdan Adnan, 2005. *Perjuangan Perundangan Pengguna*. Kuala Lumpur: IBS Buku Sdn Bhd.

²⁴ No Fail: 0/24/04 dan 0/20/04: dari fail Persatuan Pengguna Pulau Pinang.

²⁵ Akta Pelindungan Pengguna, Seksyen 99(2).

²⁶ Hansard Rang Undang-Undang Pelindungan Pengguna 1999, hlm 24, 1999.

Jabatan Bantuan Guaman Malaysia

Jabatan ini yang baru ditukar dari nama asalnya iaitu Biro Bantuan Guaman ini telah ditubuhkan pada bulan September tahun 1970 di bawah Akta Bantuan Guaman 1971. Pada masa itu, objektif utamanya adalah untuk memberi khidmat nasihat dan bantuan guaman mengenai isu undang-undang yang dihadapi oleh golongan miskin dan kurang berkemampuan yang berhak kepada bantuan guaman di bawah Akta Guaman 1971. Pada mulanya Jabatan telah diletakkan di bawah Jabatan Peguam Negara. Dengan tertubuhnya Kementerian Undang-Undang pada tahun 1985, Jabatan kemudiannya telah diletakkan di bawah Kementerian ini sehingga Mei 1995 apabila Kementerian Undang-Undang dimansuhkan dan kini ianya di bawah Bahagian Hal Ehwal Undang-Undang Jabatan Perdana Menteri.

Pada awal penubuhannya, iaitu sekitar tahun 1970, perkhidmatan yang diberikan hanyalah terhad kepada perkara-perkara berhubung prosiding sivil sahaja seperti nafkah, jagaan anak, penceraian dan harta sepencarian di Mahkamah Syariah. Pada tahun 1973, jadual bidangkuasa Jabatan telah dipinda dengan memasukkan bidang kuasa jenayah di mana bantuan guaman boleh diberi dalam semua kes di mana orang yang kena tuduh mengaku bersalah kepada tuduhan dan mohon rayuan untuk diringankan hukuman. Di sinilah perlunya peguam-peguam yang berdaftar dengan Jabatan Guaman ini untuk bertindak mewakili orang yang kena tuduh itu di mahkamah dengan menyatakan alasan-alasan supaya hukuman ke atas si pesalah dapat diringankan oleh mahkamah. Pada tahun 1982, perwakilan undang-undang telah diperluaskan kepada perkara-perkara berkaitan prosiding jenayah di bawah Ordinan Kanak-kanak dan Orang Muda 1947 (kini diganti dengan Akta Perlindungan Kanak-kanak 1991) dan prosiding jenayah di bawah Akta Kesalahan Kecil, 1955. Pindaan seterusnya ke atas Akta Biro Bantuan Guaman 1971 telah dibuat pada tahun 1984 di mana had kelayakan seseorang pemohon untuk membawa kesnya ke Jabatan ini telah dinaikkan bagi membolehkan lebih ramai lagi pemohon layak mendapat bantuan guaman. Had kelayakan pemohon ini sekali lagi telah dipinda pada tahun 1995 yang melibatkan pindaan yang lebih besar. Dengan pindaan ini, Jabatan Bantuan Guaman telah dapat mempertingkatkan akses kepada keadilan yang diperlukan oleh semua rakyat berbilang bangsa dan agama. Pada tahun 2000 pula, skala bayaran kepada peguam-peguam yang menjadi panel Jabatan telah dinaikkan dengan tujuannya untuk menggalakkan lebih ramai lagi peguam-peguam tampil mengendalikan kes-kes di Biro. Akta Biro Bantuan Guaman telah sekali lagi dibuat pindaan terakhirnya pada tahun 2003 yang berhubung dengan perluasan bidang kuasa jenayah, ujian kemampuan, khidmat pengantaraan dan juga gelaran jawatan telah dibuat.

Jika disorot kepada sejarah awal penubuhannya, visi Jabatan ini adalah untuk menjadi sebuah agensi ulung yang menyumbang kepada sistem pentadbiran keadilan negara. Terdapat 9 fungsinya yang menjadi landasan kepada pencapaian matlamatnya, iaitu;

1. memberi khidmat nasihat dan khidmat bantuan guaman dalam semua perkara undang-undang sepertimana yang terkandung dalam Jadual Keempat Akta Bantuan Guaman 1971;
2. mewakili dan memberi bantuan guaman di mahkamah dalam bidang kuasa Biro Bantuan Guaman sebagaimana yang terkandung dalam Jadual Kedua (Bidang Kuasa Jenayah) dan Jadual Ketiga (Bidang Kuasa Sivil) Akta Bantuan Guaman 1971;
3. memberi khidmat pengantaraan bagi penyelesaian kes sebelum kes itu dibawa ke Mahkamah Syariah;
4. Memberi penerangan dan kesedaran undang-undang kepada masyarakat yang berada di bawah bidang kuasa Biro Bantuan Guaman dan undang-undang yang berkaitan;
5. Mengurus hal ehwal sumber manusia, kewangan dan mentadbir ibu pejabat dan cawangan-cawangan;
6. Menguruskan perlantikan peguam swasta untuk pengendalian kes-kes di Biro Bantuan Guaman;
7. Memberi latihan kepada pegawai dan kumpulan sokongan Biro Bantuan Guaman serta penuntut institusi pengajian tinggi untuk mengadakan latihan;
8. Menjadi sumber rujukan dalam undang-undang sivil, jenayah dan syariah oleh semua pihak dan menjalankan penyelidikan undang-undang dan penggubal undang-undang;
9. Menyediakan system CMS (Case Management System) untuk penyeragaman pentadbiran, pengurusan kes dan perlantikan peguam panel.

Dalam melaksanakan fungsi-fungsinya itu, Jabatan ini mempunyai bidangkuasa yang merangkumi kes-kes sivil dan jenayah, serta kes-kes kekeluargaan sivil dan syariah. Kes-kes sivil yang boleh diterima dan didengar adalah kes yang behubung dengan pampasan perkerja, penanaman padi, harta pesaka kecil, tuntutan kemalangan jalanraya, pinjaman wang, sewa beli, sewa menyewa, permohonan probet dan surat mentadbir pesaka, pengambilan anak angkat dan tuntutan pengguna. Bagi

kes-kes tuntutan pengguna, selain membantu pengguna memfailkan ke mahkamah, Jabatan juga adakalanya bertindak sebagai memberi nasihat dalam kes-kes seperti pengguna kehilangan wangnya di dalam akaun, pengguna bertikai dengan peniaga untuk suatu jumlah kewangan yang ingin dituntut dan kes-kes 'late delivery' oleh pemaju perumahan. Jabatan ini juga turut menasihatkan pengguna untuk merujuk kes-kes mereka ke Tribunal Tuntutan Pengguna dan Tribunal Tuntutan Pembeli Rumah jika kes yang diadakan adalah di bawah bidangkuasa tribunal-tribunal berkenaan.

Seperti yang telah diketahui, Jabatan ini hanya berfungsi memberi bantuan guaman kepada mereka yang tidak berkemampuan. Kelayakan untuk mendapatkan bantuan guaman ini adalah ditentukan melalui ujian kemampuan. Terdapat dua kategori orang yang berkelayakan mendapatkan bantuan guaman ;

1. Kategori pertama dimana pemohon akan diberikan bantuan guaman percuma jika pendapatan bolehguna pemohon adalah tidak melebihi RM3000 setahun dan memiliki modal bolehguna bernilai tidak melebihi RM2000;
2. Kategori kedua iaitu bantuan guaman diberikan dengan sumbangan untuk pemohon yang berpendapatan bolehguna yang melebihi RM3000 tetapi tidak melebihi RM13000 setahun. Sekiranya pemohon layak diberi bantuan guaman di bawah kategori ini, pemohon perlu membayar sejumlah RM300 sahaja sebagai sumbangan kepada Pengarah Bantuan Guaman.

Pendapatan bolehguna adalah merupakan pendapatan pemohon serta pendapatan suami/isteri pemohon, jika ada, dalam masa 12 bulan sebelum sahaja permohonan bantuan guaman dibuat setelah ditolak RM2000 sebagai pendahuluan diri, RM1000 bagi setiap orang tanggungan pemohon, RM1500 bagi sewa rumah dan sumbangan sebenar kepada KWSP dan PERKESO.

Prosedur pemfailan kes di Jabatan Bantuan Guaman jauh lebih mudah jika dibandingkan dengan akses keadilan yang lain memandangkan Jabatan ini mempunyai hubungkait secara langsung perkhidmatannya dengan mahkamah. Bagi sebarang aduan kes, pemohon dikehendaki mendaftar di mana-mana 15 cawangannya di seluruh Malaysia. Ujian kemampuan akan dijalankan oleh Jabatan ini ke atas pemohon untuk mengenal pasti sama ada pemohon mempunyai kelayakan untuk menerima perkhidmatan Jabatan ini. Jika pemohon didapati berkelayakan untuk mendapat bantuan guaman dan perkara yang menjadi pertikaian adalah dalam bidangkuasanya, maka pemohon dikehendaki membuat bayaran sebanyak RM2 dan pemohon perlu mengisi borang-borang bantuan guaman yang berkaitan. Temuduga lengkap dengan pemohon akan direkodkan untuk mengenalpasti isu, remedi dan keperluan-keperluan pemohon. Seterusnya, satu borang akaun berkanun hendaklah diisi dan ditandatangani oleh pemohon di hadapan Pesuruhjaya Sumpah. Sekiranya maklumat yang diberikan berkaitan dengan pendapatan bulanan atau maklumat lain didapati palsu, maka pemohon boleh didakwa di bawah Seksyen 31 Akta Bantuan Guaman 1971. Jika sabit kesalahan mengemukakan maklumat yang palsu, pemohon boleh didenda tidak melebihi RM1000 atau dipenjara tidak lebih enam bulan atau keduanya sekali. Fail tindakan seterusnya akan dibuka dan didaftarkan di Jabatan ini. Seterusnya fail tindakan tersebut akan diproses untuk tindakan selanjutnya.

PENUTUP

Sebagai rumusan, bagi menangani isu kejahilkan pengguna akan hak-hak pengguna yang bersifat universal, amatlah penting pendidikan pengguna ditekankan di semua tahap dan lapisan masyarakat. Menurut Hamdan (2005), hak untuk mendapatkan gantirugi di Malaysia masih berada pada paras sederhana. Hamdan turut mencadangkan langkah-langkah perundangan dan pentadbiran yang boleh diambil bagi mengukuhkan hak pengguna untuk mendapatkan gantirugi, iaitu;

- (a) Memperkukuhkan forum-forum pengguna yang sedia ada;
- (b) Menggubal perundangan bagi kaedah penyelesaian aduan alternatif atau timbangtara yang mengikat;
- (c) Penguatkuasaan undang-undang kepentingan pengguna dengan kerjasama kumpulan-kumpulan kepentingan awam;
- (d) Menggalakkan pihak peniaga menubuhkan biro perantara bagi mempercepatkan proses penyelesaian aduan pengguna dan menghindarkan pendakwaan yang memakan belanja besar serta tempoh yang lama;
- (e) Menggalakkan syarikat-syarikat untuk menubuhkan biro hal ehwal pengguna yang ditempatkan terus di bawah Ketua Eksekutif; dan

- (f) Menggalakkan dewan-dewan perniagaan supaya menubuhkan kod-kod etika sukarela, menubuhkan unit hal ehwal pengguna, menubuhkan mekanisme timbangtara sukarela dan menyebarkan maklumat atau penerangan terkini mengenai mekanisme yang telah ditubuhkan untuk mendapatkan gantirugi atau pampasan.²⁷

Justeru itu, pendidikan pengguna adalah perkara asas yang perlu diberikan di mana dengan adanya pengguna yang berpengetahuan, secara tidak disedari ianya adalah penyumbang terbesar kepada perlindungan pengguna secara keseluruhannya. Pengguna yang berpengetahuan sahaja yang akan mengetahui hak-hak mereka, seterusnya mereka jugalah yang akan mempertahankan hak tersebut daripada sebarang pencerobohan. Kesimpulannya, pengguna dan haknya untuk mendapatkan keadilan adalah umpama irama dan lagu. Hans Kelsen²⁸, seorang jurist dari Austria pernah mengatakan bahawa;

*Justice is a quality which relates not to the content of a positive order, but to its application.
Justice means the maintenance of a positive order by applying it conscientiously.*

²⁷ Mohd Hamdan Adnan, 2005. *Perjuangan Perundangan Pengguna*. Kuala Lumpur: IBS Buku Sdn Bhd.

²⁸ Prof. Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, International Law Book Services, 1994, hlm. 96.