

Cabaran Penguatkuasaan Dan Pelaksanaan Perintah Nafkah Di Mahkamah Syariah Negeri Selangor Dari Perspektif Peguam Syar'ie

(Challenges to the Enforcement and Implementation of Maintenance Order in the Selangor Syariah Court from the Syar'ie Lawyer's Perspective)

ZAINI NASOHAH

ABSTRAK

Perintah Mahkamah Syariah tentang nafkah sama ada dalam bentuk perintah sementara ataupun sebaliknya, merupakan keputusan penghakiman yang mesti dipatuhi oleh pihak-pihak terbabit. Perintah yang telah dikeluarkan perlu dipatuhi sehingga ia diubah atau dibatalkan oleh mahkamah. Kegagalan pihak bertanggung melaksanakan perintah mahkamah akan menyebabkan matlamat sesuatu penghakiman itu tidak tercapai. Ia juga bermakna bahawa keadilan telah gagal ditegakkan. Fokus utama artikel ini adalah untuk mengengahkan cabaran-cabaran dan masalah dalam penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah di negeri Selangor menurut perpektif Peguam Syar'ie. Soalselidik telah digunakan untuk mendapatkan maklumat daripada responden. Hasil kajian menunjukkan terdapat beberapa masalah utama dalam penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah yang perlu kepada pertimbangan lanjut. Sebahagian besar masalah tersebut mempunyai kaitan dengan faktor sikap manusia. Oleh kerana itu, faktor-faktor tersebut hendaklah diberi perhatian dalam mencari langkah penyelesaian jangka panjang.

Katakunci: *nafkah; Mahkamah Syariah; penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah; sikap manusia; keadilan.*

ABSTRACT

Syariah Court Order concerning maintenance either in interim or permanent order, is a judgement that should be obeyed by the related parties. The judgement made should be obeyed unless it has been amended or revoked by the court. The liable party who failed to act upon the court's order will cause failure of justice. As a result justice could not be upheld. The main focus of this article is to highlight some challenges and problems of enforcement and execution of maintenance order in the state of Selangor based on the Syar'ie Lawyer's perspective. Questionnaire has been used to collect primary data from respondents. The study shows that there are several main problems of enforcement and execution of maintenance order that need further consideration. Most of the listed problems are related to human factors. Therefore, those factors should be considered in searching for an enduring solution.

Keywords: *maintenance; Syariah Court; enforcement and implementation of order; human factor; justice.*

PENDAHULUAN

Apabila disebut sahaja tentang perintah mahkamah sama ada perintah Mahkamah Syariah atau perintah Mahkamah Sivil, pihak-pihak yang bertanggung sepatutnya akur dengan keputusan yang telah dibuat ke atas mereka. Perintah yang dikeluarkan oleh mahkamah merupakan suatu keputusan penghakiman yang mesti dipatuhi. Namun realiti yang di dakwa sedang berlaku kepada perintah Mahkamah Syariah, pihak-pihak kena perintah sering tidak ambil kisah, cuai atau enggan langsung mematuhi perintah yang dikeluarkan.¹

Fenomena itu didakwa jarang berlaku di Mahkamah Sivil sebaliknya menjadi kelaziman di Mahkamah Syariah² Dengan lain perkataan, perintah Mahkamah Syariah dianggap mudah diperlekehkan. Akibat perintah yang gagal dipatuhi, matlamat keadilan tidak dapat ditegakkan. Sebaliknya, ia adalah penganiayaan kepada pihak-pihak yang sepatutnya mendapat pembelaan. Isteri dan anak yang memerlukan terus terabai sedangkan pihak yang sepatutnya menanggung nafkah mungkin hidup senang-lenang. Dari sudut prosedur mahkamah, apabila perintah tidak dipatuhi, pihak yang menuntut boleh membuat tindakan susulan menerusi penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah berkenaan.

Peruntukan undang-undang melalui akta dan enakmen di-negeri-negeri telah menetapkan beberapa cara untuk penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah. Walaupun peruntukan undang-undang ada, sering dibangkitkan bahawa penguatkuasaan dan pelaksanaan tidak dapat disempurnakan kerana pihak yang kena tuntutan atau kena perintah iaitu suami, tidak dapat dikesan. Dalam kes Mal 1341-39-5-1999³ misalnya, walaupun perintah asal pembayaran nafkah yang bertarikh 13 Julai 1998 berjaya disampaikan, namun defendan enggan mematuhi. Defendan ada membuat bayaran tetapi tidak menentu dan tidak mencukupi jumlah yang sepatutnya. Dalam kes ini, defendan diperintahkan membayar nafkah anak sebanyak RM500 sebulan, nafkah iddah RM 1500, bayaran ansuran kereta RM541 sampai habis hutang dan lain-lain bayaran sebanyak RM1500. Plaintiff telah memohon penguatkuasaan perintah sebanyak dua kali iaitu pada 21 Disember 2000 dan kemudiannya 21 Disember 2003. Selain itu, notis amaran agar defendan mematuhi perintah telah dikeluarkan sebanyak 6 kali iaitu pada 5 Januari 2002, 18 Oktober 2002, 11 Februari 2003, 22 November 2003, 30 Disember 2003 dan 15 September 2004, namun tidak juga diendahkan oleh defendan. Perintah Tahanan Pendapatan Tenaga juga tidak dapat dilaksanakan kerana defendan berpindah kerja.

¹ Daud b. Muhammad, Y.A.A Dato', "Nafkah: Permasalahan dan Penyelesaian". Kertas kerja Seminar Keperluan Manual Mengenai Undang-Undang Keluarga Islam, anjuran JKSM dan IKIM, 3-4 September 2002, hlm. 11; Shamsuriah Sulaiman, "Penguatkuasaan Perintah Mahkamah Syariah Berkenaan Kes-kes Kekeluargaan Islam". Kertas Kerja Seminar Keperluan Manual Mengenai Undang-Undang Keluarga Islam, anjuran JKSM dan IKIM, 3-4 September, Kuala Lumpur, 2002, hlm. 7-8; Azzeman Omar, "Isu-isu Utama Berhubung Prosedur Perbicaraan di Mahkamah Syariah". Kertas Kerja Seminar Ke Arah Memperkemaskan Undang-Undang Keterangan dan Prosedur di Mahkamah Syariah, anjuran JKSM dan Kerajaan Negeri Sembilan, 12-13 Jun, Seremban, 2003, hlm. 4-9; Najibah Mohd Zain, Nafkah Iddah dan Mut'ah, dalam, Najibah Mohd Zain et.al, Undang-Undang Keluarga Islam, Dewan Bahasa & Pustaka, Kuala Lumpur, 2007, hlm. 174.

² Nurazlita Mohd Sies, Utusan Malaysia, 19 Februari 2003, hlm. 24; Majalah MASSA, 12 April 1997, hlm. 20.

³ Kes Mal 1341-39-5-1999, Mahkamah Rendah Syariah Shah Alam – Tidak dilaporkan.

Akhirnya alamat defendan gagal di kesan, surat-surat dikembalikan (gagal disampaikan) dan kes ini tergantung begitu sahaja. Dalam kes ini jelas defendan sengaja melarikan diri dari tanggungjawab. Ini kerana jika melihat kepada kerjaya serta kemampuannya sebagai pengarah dan rakan kongsi syarikat, defendan tidak ada masalah untuk melaksanakan perintah yang dikenakan ke atasnya.

Suatu perintah yang dikeluarkan oleh negeri lain juga di dakwa sukar dikuatkuasakan dan dilaksanakan oleh Mahkamah Syariah negeri lain.⁴ Pihak bertanggung yang kena perintah biasanya boleh terlepas dari tindakan mahkamah apabila melarikan diri ke negeri lain. Masalah yang serupa juga akan berlaku apabila pihak yang kena perintah itu berada di luar negara. Selain itu, proses penguatkuasaan perintah lazimnya memakan masa yang agak lama dan kadangkala sukar pula untuk disabitkan disebabkan pelbagai masalah lain. Dalam kes Mal 1341-40-7-2000⁵ umpamanya, perintah pengkomitan gagal dilaksanakan disebabkan saman tidak dapat disampaikan kepada defendan. Dalam kes ini satu perintah telah dikeluarkan oleh mahkamah yang antara lain mengarahkan agar defendan membayar nafkah anak mengikut kemampuan defendan (tidak dinyatakan jumlah) tetapi defendan gagal mematuhi.⁶ Sulh antara plaintif dan defendan telah dibuat pada 28 Januari 2003 tetapi gagal. Plaintif akhirnya telah memohon penguatkuasaan perintah menerusi perintah pengkomitan di bawah seksyen 151 Enakmen Tatacara Mal. Satu perintah telah dikeluarkan oleh mahkamah pada 5 Mac 2003.

Mahkamah telah menghantar saman tersebut menerusi bailif Mahkamah Majlisret Temerloh. Bailif telah pergi ke alamat penyampaian defendan pada 2 Ogos 2003 di alamat rumah ibu defendan tetapi defendan tidak ada. Ibu defendan mendakwa bahawa defendan tinggal ditempat lain dan hanya balik sekali-sekala. Bailif telah pergi lagi ke rumah ibu defendan pada 28 Ogos 2003 dan 2 Sept 2003, tetapi saman masih tidak dapat disampaikan. Kes ini akhirnya telah ditarik balik oleh plaintif kerana defendan masih gagal dikesan.⁷

⁴ Farid Sufian Shuaib, Tajul Aris Ahmad Bustami dan Mohd Hisham Mohd Kamal, *Administration of Islamic Law in Malaysia: Text and Material*. Kuala Lumpur: Malayan Law Journal, 2001, hlm. 208 ; Shamsuriah Sulaiman, "Penguatkuasaan Perintah Mahkamah Syariah Berkenaan Kes-kes Kekeluargaan Islam". Kertas Kerja Seminar Keperluan Manual Mengenai Undang-Undang Keluarga Islam, anjuran JKSM dan IKIM, 3-4 September, Kuala Lumpur, 2002, hlm. 7; Azzeman Omar, "Isu-isu Utama Berhubung Prosedur Perbicaraan di Mahkamah Syariah". Kertas Kerja Seminar Ke Arah Memperkemaskan Undang-Undang Keterangan dan Prosedur di Mahkamah Syariah, anjuran JKSM dan Kerajaan Negeri Sembilan, 12-13 Jun, Seremban, 2003, hlm. 5.

⁵ Kes Mal 1341-40-7-2000 – Mahkamah Rendah Syariah Petaling Jaya – Tidak dilaporkan

⁶ Dalam kes ini, walaupun untuk meraikan kemampuan sebenar defendan, namun Mahkamah sepatutnya menentukan jumlah nilai / kadar nafkah tersebut secara khusus dan bukannya membiarkan defendan mempertimbangkan kemampuannya sendiri.

⁷ Dalam kes-kes pengkomitan, saman mestilah disampaikan kepada diri penghutang penghakiman. Ia menjadi sukar disempurnakan apabila penghutang penghakiman bijak mengelak daripada menerima saman. Penghutang penghakiman misalnya hanya kembali ke rumah (alamat penyampaian) pada waktu malam atau pada hari cuti. Ini kerana lazimnya penghantar saman bailif hanya bertugas pada waktu pejabat. Seksyen 46 Enakmen Tatacara Mal Mahkamah Syariah (Selangor) 2003 telah memperuntukkan: (1) Penyampaian boleh dilaksanakan di mana-mana tempat, pada mana-mana hari dan bila-bila masa pada waktu siang atau malam. (2) Penyampaian selepas pukul 4.00 petang hendaklah disifatkan telah dilaksanakan pada hari berikutnya. (3) Penyampaian yang dilaksanakan selepas pukul 12.00 tengah hari pada hari sebelum, atau bila-bila masa pada, hari kelepasan mingguan atau pada bila-bila masa pada mana-mana hari kelepasan am, hendaklah disifatkan telah dilaksanakan pada hari yang mengikut hari kelepasan itu.

Dalam keadaan keengganan atau kecuaihan pihak kena perintah mematuhi perintah dan pihak yang menuntut pula menemui jalan buntu, lazimnya pihak yang menuntut dinasihatkan untuk mengambil tindakan penghinaan mahkamah. Begitupun, ia bukan semudah yang disangka. Di samping peruntukan prosiding penghinaan mahkamah yang ada di dalam seksyen 229 dan 230 Enakmen Tatacara Mal, kesalahan menghina mahkamah turut diperuntukkan di dalam seksyen 15 Enakmen Jenayah Syariah. Penalti kerana cuai tidak mematuhi perintah mahkamah juga diperuntukkan di dalam seksyen 133 Enakmen Keluarga Islam. Peruntukan mana yang sebenarnya lebih berkesan ?

Berdasarkan panduan⁸ yang dikeluarkan oleh pihak mahkamah sendiri, kes-kes yang melibatkan pensabitan penalti kerana sengaja cuai perintah nafkah di bawah seksyen 133 Enakmen Keluarga Islam hendaklah dimulakan dengan aduan kepada Pegawai Penguatkuasa Agama atau Pendakwa Syar'ie. Ertinya, ia perlu diuruskan sebagai kes jenayah bukannya mal. Dari sudut prosedur, proses aduan akan disusuli penyiasatan dan pendakwaan. Pihak-pihak yang menuntut sering mendakwa bahawa pihak Penguatkuasa Agama lambat tidak menjalankan siasatan atau Pendakwa Syar'ie enggan memulakan tindakan kes ingkar perintah nafkah. Lazimnya kes ingkar perintah nafkah masih dianggap sebagai kes mal dan bukannya kes jenayah.⁹

Bagi kes-kes penguatkuasaan dan pelaksanaan yang melibatkan waran tangkap pula, pihak yang lazimnya diberikan amanah untuk menangkap iaitu Polis Diraja Malaysia (PDRM) didakwa tidak begitu memberi kerjasama untuk membuat tangkapan seperti yang diarahkan Mahkamah Syariah. Meskipun waran tangkap dikeluarkan ianya jarang dapat disempurnakan. Malah dalam pemahaman pihak PDRM sehingga kini, tugas mereka lebih membantu pihak Penguatkuasa Agama dan bukannya membuat tangkapan itu sendiri walaupun mengakui bahawa tugas mereka termasuklah dalam pelaksanaan waran tangkap.¹⁰ Kesannya, alternatif terakhir untuk membawa pihak kena tuntutan ke mahkamah secara paksa bagi tujuan pemeriksaan keupayaan ataupun pengkomitan berkemungkinan tidak dapat dilakukan.

Melihat kepada kenyataan-kenyataan di atas, cabaran dalam penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah Mahkamah Syariah bukanlah isu remeh apatah lagi apabila melibatkan nafkah sama ada nafkah isteri mahupun nafkah anak. Fakta-fakta yang diketengahkan dalam artikel ini merupakan sebahagian dapatan hasil kajian yang telah siap dijalankan pada akhir tahun 2006. Kajian antara lain menggunakan kaedah soalselidik responden Peguam Syar'ie yang terlibat secara langsung mengendalikan tututan nafkah di Mahkamah Syariah selain responden dari kalangan pihak yang membuat permohonan penguatkuasaan perintah nafkah, pegawai-pegawai Mahkamah Syariah serta analisa terhadap fail-fail kes berkaitan dari tahun 1999 - 2004.¹¹ Soalan-soalan yang diajukan dalam soal selidik adalah berdasarkan kajian lebih awal yang dijalankan dengan melihat kepada fail-fail kes di Mahkamah Syariah serta Biro Bantuan Guaman.

⁸ Risalah Panduan – Jabatan Kehakiman Syariah Selangor

⁹ Maznah Mohamad, "Di Mana Berlaku Diskriminasi Dalam Undang-undang Keluarga Islam", dalam Abdul Moner Yaacob (pnyt), Undang-undang Keluarga Islam Dan Wanita Di Negara-negara Asean. Kuala Lumpur: Institut Kefahaman Islam Malaysia (IKIM), 1999, hlm. 256.

¹⁰ Musa Hassan, Penguatkuasaan Undang-Undang Kesalahan Syariah: Peranan PDRM, Kertas Kerja Konvensyen Nasional Penguatkuasaan dan Pendakwaan Undang-Undang Syariah, Anjuran Jabatan Hal Ehwal Agama Islam Negeri Sabah & Universiti Malaya, Kota Kinabalu, 2007, hlm. 7.

¹¹ Zaini Nasohah, Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah Nafkah: Kajian di Mahkamah Syariah Negeri Selangor (1999-2004), Jabatan Syariah dan Undang-Undang, Akademi Pengajian Islam, Universiti Malaya, Kuala Lumpur, 2006.

LATAR BELAKANG DEMOGRAFI RESPONDEN

Responden dalam kumpulan ini terdiri daripada para peguam syar'ie yang pernah atau sedang beramal di mahkamah-mahkamah syariah di negeri Selangor. Sebanyak 125 borang soal selidik telah diedarkan kepada responden yang menjadi sasaran.¹² Daripada jumlah itu, sebanyak 48 borang telah disempurnakan dan dikembalikan iaitu kadar respon sebanyak 38.4 peratus.¹³ Daripada 48 responden tersebut, 37 atau 77.1 peratus adalah peguam syar'ie dari firma guaman swasta, 4 (8.3 peratus) peguam syar'ie di Biro Bantuan Guaman sementara bakinya 7 (14.6 peratus) adalah peguam syar'ie di kalangan ahli akademik IPT serta pegawai syariah yang pernah menjadi peguam syar'ie sebelum dilantik ke jawatan sekarang.

Dari segi pengalaman mengendalikan kes-kes tuntutan nafkah di mahkamah syariah, 18.8 peratus responden mempunyai lebih 10 tahun pengalaman, 31.3 peratus mempunyai 6 hingga 10 tahun pengalaman, 33.3 peratus mempunyai 3 hingga 5 tahun pengalaman, 12.5 peratus mempunyai 1 hingga 2 tahun pengalaman, manakala bakinya iaitu 4.2 peratus mempunyai pengalaman kurang dari setahun. Ini bermakna sebahagian besar daripada responden iaitu 83.4 peratus mempunyai pengalaman lebih daripada 3 tahun mengendalikan kes-kes nafkah.

DAPATAN SOAL SELIDIK DAN PERBINCANGAN

Pemerhatian awal terhadap fail-fail kes penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah telah mengenalpasti beberapa masalah yang biasa dibangkitkan pihak pemiutang penghakiman kepada Mahkamah sama ada melalui Peguam atau tidak. Senarai masalah tersebut telah dijadikan asas soalan-soalan berkaitan yang diajukan kepada responden Peguam Syar'ie. Kumpulan responden diminta memberikan jawapan mengikut skala yang ditetapkan iaitu kerap, kadang-kadang dan tidak pernah.

Jadual 1: Masalah-masalah yang pernah dihadapi klien apabila Mahkamah mengeluarkan perintah nafkah

N = 48

Masalah	Kerap	Kadang-kadang	Tidak pernah
Notis lambat disempurnakan kerana alamat tidak lengkap	22 (45.8%)	19 (39.6%)	7 (14.6%)
Perintah pembayaran nafkah tidak dapat diserahkan	17 (35.4%)	31 (64.6%)	0

¹² Jumlah Peguam Syar'ie di Selangor berdasarkan daftar Jabatan Kehakiman Syariah Selangor pada 2005 ialah sebanyak 125 orang. Namun demikian dianggarkan hanya kira-kira 50 peratus daripada mereka yang tersenarai tersebut masih aktif. Sementara bakinya hanya sekadar mempunyai tauliah atau sijil. Ini bermakna populasi untuk soal selidik ini hanya sekitar 63.

¹³ Bagi borang-borang yang tidak disempurnakan dan tidak dikembalikan, beberapa punca dikenal pasti. 1) Responden tidak memberi kerjasama dengan alasan terlalu sibuk. 2) Ada responden yang terdaftar sebagai peguam syar'ie tetapi tidak beramal di Mahkamah Syariah sebaliknya hanya menumpukan kes-kes di Mahkamah Sivil. 3) Terdapat sebahagian peguam syar'ie yang tercatat nama di dalam daftar tetapi tidak aktif ataupun telah menjawat jawatan lain dalam perkhidmatan kerajaan.

Perintah tidak dapat dikuatkuasakan kerana bekas suami berada di negeri lain	14 (29.2%)	23 (47.9%)	11 (22.9%)
Bekas suami hilang/tidak maklumkan alamat terkini	31 (64.6%)	14 (29.2%)	3 (6.3%)
Penguatkuasaan kes yang sama berulang kali kerana penghutang lengahkan bayaran	18 (37.5%)	22 (45.8%)	8 (16.7%)
Pemotongan gaji bekas suami tidak dapat dilaksana kerana tukar kerja/majikan	10 (20.8%)	30 (62.5%)	8 (16.7%)
Majikan Islam tidak beri kerjasama dalam proses pemotongan gaji	1 (2.1%)	14 (29.2%)	33 (68.8%)
Majikan bukan Islam tidak beri kerjasama dalam proses pemotongan gaji	2 (4.2%)	29 (60.4%)	17 (35.4%)
Perintah pengkomitan suami ke penjara gagal dilaksanakan	22 (45.8%)	21 (43.8%)	5 (10.4%)
Waran tangkap pengkomitan lambat dilaksanakan	28 (58.3%)	18 (37.5%)	2 (4.2%)
Waran tangkap gagal dilaksanakan kerana suami gagal dikesan	33 (68.8%)	13 (27.1%)	2 (4.2%)
Waran tangkap gagal dilaksanakan kerana suami pindah negeri lain	17 (35.4%)	22 (45.8%)	9 (18.8%)
Polis kurang bekerjasama untuk tangkap bekas suami	21 (43.8%)	25 (52.1%)	2 (4.2%)
Pendakwa Syar'ie tidak bekerjasama mulakan dakwaan hina mahkamah akibat ingkar perintah	34 (70.8%)	8 (16.7%)	6 (12.5%)
Penalti levi denda atau penjara (seksyen 133 UKI) terhadap bekas suami gagal dilaksana	33 (68.75%)	15 (31.25%)	0
Perintah untuk sita/ jual harta bekas suami untuk bayar nafkah sukar dilaksana	2 (4.2%)	0	46 (95.8%)
Prosiding hiwalah sukar dilaksana	2 (4.2%)	0	46 (95.8%)
Pihak tertentu (JPN dan lain-lain) bekerjasama kesan alamat terkini bekas suami	12 (25%)	36 (75%)	0

Sumber: Soal selidik

a) Notis lambat disempurnakan kerana alamat tidak lengkap

Sebanyak 45.8 peratus responden menyatakan bahawa mereka sering menghadapi masalah notis lambat disempurnakan disebabkan alamat yang tidak lengkap. 39.6 peratus responden menyatakan kadang-kadang, Hanya 14.6 peratus responden yang tidak pernah menghadapi masalah sedemikian. Notis lazimnya cuba disampaikan menggunakan alamat yang ada pada rekod mahkamah. Apabila alamat tidak lengkap maka urusan untuk penyampaian sesuatu notis memakan masa yang panjang.

b) Perintah pembayaran nafkah tidak dapat diserahkan

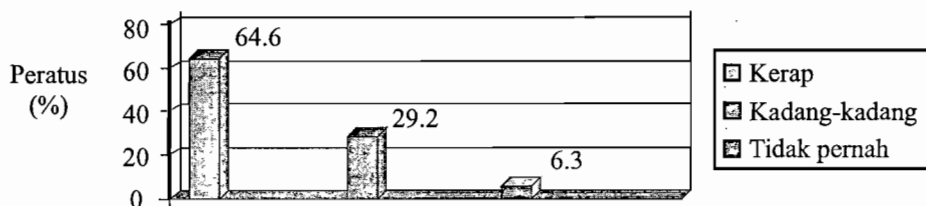
Hasil kajian menunjukkan 35.4 peratus responden kerap menghadapi masalah di mana perintah pembayaran nafkah tidak dapat diserahkan kepada pihak kena tuntutan. Manakala 64.6 peratus responden pula menyatakan kadang-kadang. Masalah ini berlaku apabila pihak kena tuntutan yang tidak menggunakan khidmat peguam telah tidak hadir semasa keputusan dibuat di mahkamah. Justeru perintah perlu disampaikan kepada pihak kena tuntutan. Selain alamat yang tidak lengkap, perintah boleh gagal diserahkan akibat tindakan pihak kena tuntutan yang sengaja enggan menerima. Ini berlaku apabila dalam banyak kes, perintah disampaikan menerusi surat berdaftar. Surat berdaftar yang mengandungi perintah berkenaan akhirnya dikembalikan ke mahkamah tanpa tandatangan penerimaan.

c) Perintah tidak dapat dikuatkuasakan kerana bekas suami berada di negeri lain

Masalah pematuhan kepada perintah boleh berlaku apabila perintah tidak dapat dikuatkuasakan kerana bekas suami berada di negeri lain. Hasil kajian menunjukkan 29.2 peratus responden kerap menghadapi masalah itu. 47.9 peratus responden pula menjawab kadang-kadang manakala 22.9 peratus responden tidak pernah menghadapinya. Oleh kerana kedudukan Mahkamah Syariah adalah di bawah bidangkuasa setiap negeri, maka lazimnya suatu perintah itu hanya boleh dikuatkuasakan di negeri di mana ia dikeluarkan. Sehingga kini belum ada lagi satu undang-undang khusus yang memberi pengiktirafan kepada penghakiman Mahkamah Syariah negeri lain sekaligus membolehkan sesuatu perintah itu dikuatkuasakan secara automatik di mana sahaja pihak kena tuntutan berada.

d) Bekas suami hilangkan diri / tidak maklumkan alamat terkini

Carta 1 : Kekerapan Bekas suami hilangkan diri / tidak maklumkan alamat terkini



Terdapat peruntukan di dalam enakmen yang menghendaki pihak kena tuntutan sentiasa memaklumkan alamat tempat terkini kepada mahkamah. Walau bagaimanapun, terdapat pihak-pihak terbabit yang sengaja tidak berbuat demikian. Meskipun kegagalan memaklumkan alamat terkini itu boleh dikenakan tindakan menghina mahkamah di bawah seksyen 147 (2) ETMMS, namun nampaknya ia masih tidak digeruni pihak terbabit. Kajian menunjukkan, 64.6 peratus responden kerap menghadapi masalah berkenaan dan 29.2 peratus kadang-kadang. Hanya 6.3 peratus responden tidak pernah mengalaminya.

- e) Penguatkuasaan kes yang sama berulang kali kerana penghutang masih melengahkan bayaran

Kajian ini mengesahkan bahawa terdapat kes di mana tindakan penguatkuasaan terpaksa dibuat berulang kali kerana pihak kena tuntutan atau penghutang penghakiman masih melengahkan bayaran. 37.5 peratus responden kerap menghadapi masalah ini sementara 45.8 peratus pula kadang-kadang. 16.7 peratus responden menyatakan tidak pernah menghadapi masalah ini. Kelengahan yang masih berlaku ini menunjukkan bahawa pihak yang kena perintah tersebut tidak takut dengan arahan Mahkamah Syariah. Dapatan ini selari dengan keputusan kajian IRPA (UM) 07-02-03-0767¹⁴ yang mendapatkan respon daripada Hakim, Pendaftar, Pendakwa Syar'ie dan Peguam.

- f) Pemotongan gaji bekas suami tidak dapat dilaksana kerana telah bertukar kerja / majikan

Salah satu kaedah pelaksanaan perintah mendapatkan nafkah ialah menerusi perintah Tahanan Pendapatan Tenaga atau mudahnya pemotongan gaji secara bulanan. Walau bagaimanapun, pelaksanaannya juga mempunyai masalah tersendiri. Respon daripada kajian menunjukkan 20.8 peratus responden kerap menghadapi masalah tersebut. 62.5 peratus responden pula menyatakan kadang-kadang dan 16.7 peratus yang lain tidak pernah menghadapi masalah tersebut. Berdasarkan pemerhatian terhadap fail-fail kes, terdapat kecenderungan jelas di kalangan bekas suami untuk mengelakkan perintah pemotongan gaji dengan sengaja berpindah tempat kerja sama ada di dalam negeri yang sama maupun negeri lain.

- g) Majikan Islam tidak memberi kerjasama dalam proses pemotongan gaji

Perintah pemotongan gaji penghutang penghakiman tidak akan disempurnakan melainkan dengan kerjasama majikan mereka. Meskipun terdapat peruntukan di dalam akta terbabit yang menyatakan tentang tanggungjawab majikan untuk mematuhi perintah yang dikeluarkan Mahkamah Syariah, namun terdapat kes di mana majikan enggan memberi kerjasama. Keputusan kajian menunjukkan, 2.1 peratus responden mengakui bahawa mereka kerap berhadapan dengan sikap majikan yang enggan berkerjasama. 29.2 peratus responden menyatakan kadang-kadang dan 68.8 peratus pula tidak pernah menghadapi masalah itu. Berdasarkan peratusan di atas, masalah ini boleh dikatakan jarang berlaku tetapi tetap perlu diambil perhatian kerana jelas majikan itu sebenarnya tidak menghormati Mahkamah Syariah.

- h) Majikan bukan Islam tidak memberi kerjasama dalam proses pemotongan gaji

Masalah pelaksanaan perintah pemotongan gaji juga di kesan berlaku pada majikan yang bukan Islam. Hasil kajian ini mendapati, sebanyak 4.2 peratus responden kerap menghadapi masalah itu, 60.4 peratus kadang-kadang dan 35.4 peratus responden pula

¹⁴ Suwaid Tapah, "Penghakiman dan Pelaksanaan Perintah di Mahkamah Syariah", *Kertas Kerja Seminar Penyelidikan Projek Keberkesanan Mahkamah Syariah (IRPA UM 07-02-03-0767)*, Akademi Pengajian Islam, Universiti Malaya, 30 Ogos 2005.

tidak pernah bertemu dengan masalah sedemikian. Kajian lanjut mendapati, kerjasama gagal diberikan dengan anggapan bahawa mereka tidak terikat dengan perintah Mahkamah Syariah kerana mereka bukan Islam. Berbeza dengan majikan Islam yang boleh diambil tindakan menghina mahkamah oleh Mahkamah Syariah, mereka beranggapan majikan bukan Islam tidak dapat dikenakan tindakan sedemikian. Padahal Akta 1968 yang menjadi rujukan dalam proses Tahanan Pendapatan tenaga itu adalah Akta Persekutuan yang mengikat semua pihak Islam atau bukan Islam.

i) Perintah pengkomitan suami gagal dilaksanakan

Berdasarkan peruntukan di dalam enakmen, suami atau bekas suami yang gagal mematuhi perintah boleh diperintah untuk dikomitakan ke penjara. Walau bagaimanapun, tidak semua perintah pengkomitan berkenaan dapat disempurnakan. Kajian menunjukkan, 45.8 peratus responden mengakui kerap menghadapi masalah itu. 43.8 peratus responden memberi jawapan kadang-kadang manakala 10.4 peratus lagi menyatakan tidak pernah. Menurut responden, kegagalan biasanya disebabkan sama ada alamat tidak lengkap, individu yang dicari tidak ada di alamat yang diberikan oleh mahkamah di dalam notis atau waran ataupun pihak yang diamanahkan untuk menangkap gagal membuat tangkapan dengan pelbagai sebab.

j) Waran tangkap untuk pengkomitan lambat dilaksanakan

Bagi masalah berkaitan waran tangkap pengkomitan yang lambat dilaksanakan, kajian mendapati 58.3 peratus responden mengakui ianya kerap berlaku berbanding 37.5 peratus lagi responden yang menghadapinya kadang-kadang. Manakala 4.2 peratus responden tidak pernah menghadapi masalah berkenaan. Menurut responden, kelambatan waran dilaksanakan boleh berpunca dari faktor-faktor lain seperti alamat yang lengkap, penghutang penghakiman licik melarikan diri serta kesungguhan pihak berkuasa yang diamanahkan oleh mahkamah untuk membuat tangkapan menjalankan tugas.

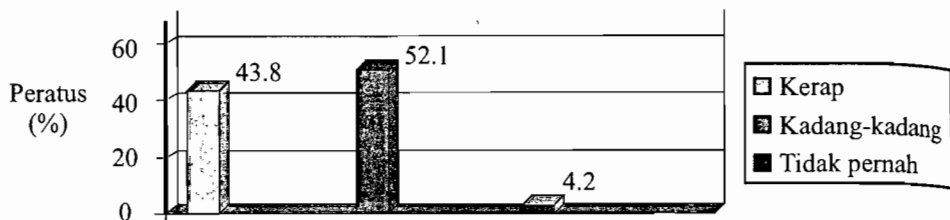
k) Waran tangkap gagal dilaksanakan kerana suami gagal dikesan

Antara sebab waran tangkap gagal dilaksanakan ialah suami yang gagal di kesan walaupun di alamat yang diberikan oleh mahkamah di dalam waran. Hasil kajian menunjukkan bahawa sebanyak 68.8 peratus responden kerap menghadapi masalah kegagalan pelaksanaan waran tangkap kerana suami atau bekas suami terbabit gagal dikesan (berdasarkan laporan pihak polis yang ditujukan untuk membuat pelaksanaan waran). 27.1 peratus responden mengalaminya kadang-kadang manakala 4.2 peratus yang lain pula tidak pernah.

l) Waran tangkap gagal dilaksanakan kerana suami berpindah ke negeri lain

Salah satu punca waran tangkap gagal disempurnakan adalah kerana tindakan penghutang yang berpindah ke negeri lain sama ada disebabkan sengaja ingin melarikan diri ataupun terpaksa berpindah atas arahan majikan. Kajian mendapati, 35.4 peratus responden kerap mengalami masalah tersebut. 45.8 peratus pula mengalaminya kadang-kadang sementara 18.8 peratus lagi tidak pernah berhadapan dengan situasi seperti itu. Apabila suami atau bekas suami berada di negeri lain, bermakna pelaksanaan waran tangkap juga terpaksa melalui prosedur berbeza.

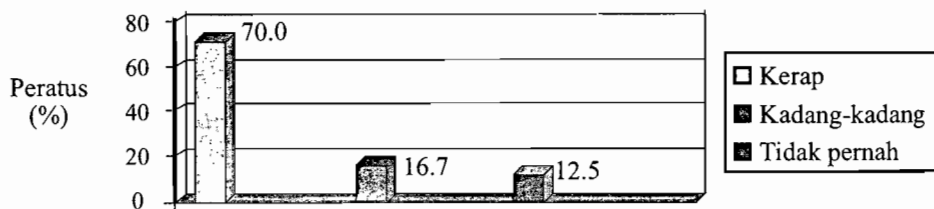
m) Polis kurang bekerjasama untuk menahan bekas suami



Waran tangkap bagi kes-kes ingkar perintah nafkah biasanya ditujukan kepada polis walaupun ia boleh juga ditujukan kepada pegawai penguatkuasa agama untuk disempurnakan. Namun terdapat banyak kes dimana pihak Polis didapati kurang memberi kerjasama dalam menyempurnakan waran dengan alasan bahawa ia adalah kes kekeluargaan yang menurut mereka sewajarnya diserahkan kepada pegawai penguatkuasa agama. Hasil soal selidik menunjukkan 43.8 peratus daripada keseluruhan responden mengakui kerap berhadapan dengan masalah sedemikian. 52.1 peratus pula kadang-kadang dan 4.2 peratus yang lain tidak pernah mengalaminya.¹⁵ Dapatan ini selari dengan keputusan kajian IRPA (UM) 07-02-03-0767¹⁶ yang menyatakan bahawa antara punca perintah mahkamah tidak dapat dikuatkuasakan ialah kerana kegagalan mendapat kerjasama daripada pihak ke tiga seperti pihak Polis dan lain-lain.

n) Pendakwa Syarie tidak bekerjasama untuk mulakan tindakan menghina mahkamah akibat ingkar perintah - (seksyen 15 EJS)

Carta 3 : Kekerapan Pendakwa Syarie enggan mulakan tindakan



Antara bentuk tindakan susulan kepada suami atau bekas suami yang ingkar perintah nafkah ialah menerusi sabitan kesalahan menghina mahkamah di bawah prosiding jenayah.

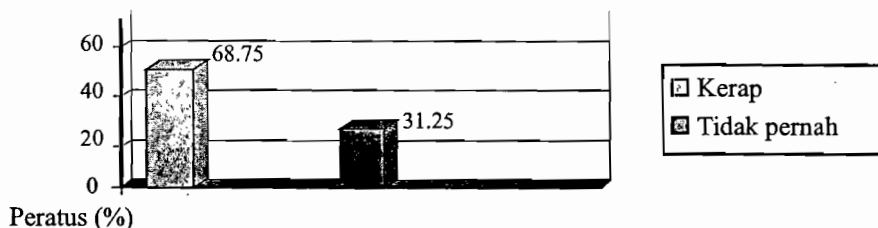
¹⁵ Melalui e-syariah, kini Mahkamah-mahkamah Syariah telah mempunyai rangkaian terus kepada PDRM. Matlamat utama pewujudan rangkaian tersebut adalah untuk memudahkan pihak PDRM menghantar E-mel pemberitahuan Penghantaran saman/sepina/waran tangkap dan statusnya pada hari bicara. Ia untuk mengelakkan kes ditangguhkan pada hari sebutan tanpa memperoleh status dokumen tersebut. Namun system ini tidak akan berkesan jika persepsi pihak berkenaan terhadap waran bagi kes jenayah syariah (mal) tidak berubah.

¹⁶ Ahmad Hidayat Buang dil, Kajian Keberkesanan Mahkamah Syariah, Geran Penyelidikan IRPA (UM) 07-02-03-0767, Akademi Pengajian Islam Universiti Malaya.

Dalam prosiding tersebut, pihak yang menuntut perlu terlebih dahulu membuat aduan keingkaran penghutang penghakiman mematuhi perintah kepada Ketua Pendakwa Syar'ie. Selepas adanya aduan barulah penyiasatan akan dilakukan pula oleh Bahagian Penguatkuasaan. Pendakwaan akan dibuat selepas Ketua Pendakwa Syar'ie berpuashati (berdasarkan kertas siasatan) wujudnya kes. Walau bagaimanapun, hasil kajian mendapati 70.8 peratus responden kerap menghadapi masalah apabila pihak Pendakwa Syar'ie tidak memberi kerjasama mengambil tindakan awal terhadap kesalahan menghina mahkamah akibat ingkar perintah. 16.7 peratus responden pula menghadapinya kadang-kadang dan selebihnya 12.5 peratus tidak pernah mengalami masalah yang disebutkan.

o) Penalti levi denda atau penjara terhadap bekas suami gagal dilaksanakan

Carta : Kekerapan Penalti di bawah seksyen 133 EKU gagal dilaksanakan



Seksyen 133 Enakmen Keluarga Islam memperuntukkan tentang tindakan menghina mahkamah yang membawa penalti dalam bentuk levi denda atau penjara terhadap bekas suami. Berdasarkan risalah panduan yang dikeluarkan oleh Mahkamah kepada orang awam, kes ini dikategorikan sebagai kes pendakwaan. Namun keputusan kajian mendapati kaedah tersebut kerap gagal dilaksanakan. 68.75 peratus responden menyatakan bahawa masalah itu kerap berlaku berbanding 31.25 peratus lain yang mengatakan tidak pernah. Bagi responden yang memberi respon 'kerap' mencatatkan, kaedah tersebut gagal dilaksanakan kerana pihak prosiding 'terhenti' pada peringkat penyiasatan pihak penguatkuasa agama ataupun pihak pendakwa enggan atau tidak melakukan pendakwaan sekaligus menggagalkan tindakan penguatkuasaan. Bagi responden yang memberi respon 'tidak pernah' pula mencatatkan, mereka tidak pernah menggunakan bentuk tindakan tersebut kerana dari awal lagi telah menjangkakan bahawa ia tidak berkesan. Pihak berkenaan biasanya tidak akan membuat tindakan susulan (berdasarkan pengalaman lepas dan pengalaman rakan-rakan Peguam Syar'ie lain). Justeru mereka lebih suka memilih kaedah-kaedah penguatkuasaan yang lain yang diperuntukkan di bawah Enakmen Tatacara Mal seperti Saman Penghutang Penghakiman dan lain-lain.¹⁷

¹⁷ Dapatan kajian lain yang sedang dijalankan mengesahkan bahawa kes-kes ini tiadalah senarai kes-kes yang pernah didakwa di Mahkamah oleh Bahagian Pendakwaan sebahagian besar negeri-negeri di Malaysia ; Zaini Nasohah dll, *Masalah Pendakwaan Kes-Kes Kesalahan Matrimoni di Mahkamah Syariah*, Geran GUP Universiti Kebangsaan Malaysia 2008-2009 ; Lihat juga: Zaini Nasohah dll, *The Prosecution of Syariah Criminal Cases at the Religious States Department of Malaysia*, Proceeding: Conference on Malaysian Study of Islam, University of Wales, Lampeter, 2008, hlm. 702.

p) Perintah sita/ jual harta gagal dilaksanakan

Keputusan soal selidik menunjukkan, hampir keseluruhan responden iaitu 95.8 peratus menyatakan bahawa mereka tidak pernah menggunakan pendekatan penyitaan dan penjualan harta dalam penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah. Bagi yang pernah cuba menggunakannya pula iaitu 4.2 peratus responden, mengakui bahawa ia kerap gagal dilaksanakan. Para responden yang pernah cuba menggunakan kaedah tersebut mencatatkan bahawa punca kegagalan ialah dari pihak mahkamah sendiri. Mahkamah belum begitu memahami mengenai pelaksanaannya. Selain itu, mahkamah juga tidak mempunyai bailif ataupun, bailif ada tetapi mereka tidak terlatih dalam prosedur tindakan sebagaimana yang telah diperuntukkan di dalam enakmen.

q) Prosiding hiwalah gagal dilaksanakan

Sebagaimana perintah sita dan jual, kajian menunjukkan bahawa prosiding hiwalah juga hampir tidak pernah digunakan langsung oleh para peguam. 95.8 peratus responden yang memilih jawapan tidak pernah mencatatkan bahawa mereka tidak pernah cuba menggunakannya. Para responden mencatatkan alasan bahawa peruntukan tentang hiwalah yang sedia ada di dalam enakmen itu kurang jelas dan mengelirukan.¹⁸ Bagi yang pernah cuba menggunakannya pula iaitu 4.2 peratus responden, prosiding ini gagal dilaksanakan. Para responden ini mendakwa bahawa mahkamah sebenarnya tidak bersedia untuk melaksanakan prosedur berkenaan walaupun terdapat peruntukan tentangnya. Responden mencatatkan bahawa mahkamah menolak permohonan mereka atas alasan bahawa mahkamah kurang memahami prosedur hiwalah tersebut. Para responden juga menyatakan, walaupun perintah hiwalah dikeluarkan mahkamah, kebarangkalian untuk perintah itu dapat dilaksanakan adalah tipis jika melibatkan intitusi atau agensi yang terikat dengan Akta masing-masing. Dapatan ini amat bertepatan dengan statistik kes mal yang dikeluarkan oleh Jabatan Kehakiman Syariah Selangor yang menunjukkan bahawa tiada satupun kes hiwalah pernah direkodkan sepanjang tahun 1999 – 2004.

r) Kerjasama agensi tertentu untuk mengesan alamat terkini bekas suami

Apabila pihak penghutang penghakiman gagal dikesan menerusi alamat yang sedia ada, lazimnya pihak pemiutang penghakiman (menerusi peguam) antara lain akan cuba mengesan alamat terkini penghutang penghakiman dengan meminta bantuan agensi atau jabatan tertentu yang mempunyai akses kepada alamat pelanggannya. Berhubung perkara ini, kajian menunjukkan 25 peratus responden mengakui bahawa jabatan-jabatan yang berkenaan seperti Jabatan Pendaftaran Negara kerap memberi kerjasama manakala 75 peratus menjawab kadang-kadang. Namun demikian pada kebiasaannya, maklum balas

¹⁸ Tatacara lengkap yang memandu setiap langkah tindakan hanya mula diperkenalkan pada 1 Jun 2006 menerusi Arahan Amalan No. 12 Tahun 2006. Arahan Amalan ini menjelaskan secara terperinci dalam bentuk manual, tugas-tugas Bailif Mahkamah.

yang diterima agak lewat. Adakalanya, maklum balas mengecewakan kerana alamat terkini atau maklumat kenderaan milik penghutang penghakiman tidak terdapat dalam rekod. Dalam pada itu, para responden mencatatkan bahawa terdapat agensi seperti KWSP dan LHDN sukar diminta kerjasama. Institusi-institusi tersebut mendakwa terikat dengan Akta masing-masing yang memperuntukkan bahawa maklumat mengenai pelanggan termasuklah alamat mereka adalah sulit. Walau bagaimanapun, situasi tersebut jarang pula dihadapi oleh pihak mahkamah sendiri. Pihak-pihak berkenaan biasanya memberi kerjasama apabila diminta maklumat oleh mahkamah secara terus.

Hasil analisa jawapan-jawapan responden di atas menunjukkan, terdapat empat masalah dan cabaran yang paling kerap dihadapi oleh para peguam syar'ie yang mengendalikan kes-kes tuntutan serta penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah seperti berikut:

- i) Alamat tidak lengkap atau alamat tidak terkini. Ia antara lain disebabkan pihak suami atau bekas suami gagal memaklumkan alamat semasa. Akibatnya dokumen Mahkamah seperti Notis lambat disempurnakan, suami terus gagal dikesan dan semua tindakan mahkamah selanjutnya termasuklah waran tangkap gagal disempurnakan.
- ii) Waran tangkap dalam kes-kes pengkomitan ke penjara lambat dilaksanakan kerana kurang komitmen dari pihak yang diamanahkan atau kesukaran untuk mengesan penghutang penghakiman.
- iii) Prosiding untuk pendakwaan kesalahan menghina mahkamah akibat ingkar perintah (Seksyen 15 Enakmen Jenayah Syariah) dan prosiding pendakwaan bagi membolehkan sabitan penalti levi denda atau penjara kerana sengaja cuai mematuhi perintah nafkah (Seksyen 133 Enakmen Keluarga Islam gagal dilaksanakan disebabkan kurang komitmen daripada pihak pegawai penguatkuasa agama dan pihak pendakwa.
- iv) Peruntukan tertentu di dalam Enakmen Tatacara Mal belum dapat dipakai secara berkesan kerana tatacara pelaksanaan yang masih dianggap kurang jelas. Misalnya perintah pemilikan, penjualan, penghantar serahan dan hiwalah.

Berdasarkan kepada dapatan-dapatan di atas, maka beberapa cadangan berikut wajar diberi perhatian oleh pihak berkuasa:

- i) Mekanisma pengesanan alamat pihak penghutang penghakiman hendaklah dipelbagaikan. Pihak-pihak yang berkenaan perlu bertindak kreatif dalam usaha mengesan individu yang telah mengingkari perintah mahkamah. Agensi-agensi yang biasanya menyimpan maklumat peribadi rakyat Malaysia perlu diwajibkan memberi kerjasama member maklumat kepada Mahkamah Syariah apabila diminta, sama ada permintaan itu datang daripada Mahkamah Syariah secara terus ataupun menerusi Peguam Syar'ie.

- ii) Pihak Polis DiRaja Malaysia (PDRM) yang biasanya diamanahkan melaksanakan waran tangkap oleh Mahkamah Syariah perlu memberi komitmen sepenuhnya sebagaimana komitmen mereka terhadap kes-kes Mahkamah Sivil. Untuk jangkamasa panjang, pihak Mahkamah Syariah perlu mengelak dari terus bergantung penuh kepada pihak PDRM untuk pelaksanaan waran tangkap. Sebaliknya, peranan bailiff perlu dimanfaatkan manakala pihak PDRM pula bertindak sebagai pengiring untuk mengelakkan sebarang kejadian tidak diingini dalam pelaksanaan waran. Bagi tujuan tersebut jawatan bailiff perlu diisi dan mereka hendaklah dilatih secara tersusun.
- iii) Pihak Penguatkuasa Agama dan Pendakwa Syarie perlu membuat suatu anjakan persepsi dalam membuat tindakan susulan terhadap aduan atau penyampaian maklumat kes-kes ingkar perintah nafkah. Tanpa menafikan bidangkuasa yang ada pada mereka, tindakan penyiasatan dan seterusnya pendakwaan kerana kesalahan menghina mahkamah atau cuai mematuhi perintah mahkamah hendaklah dilakukan sekiranya wujud asas yang kukuh.
- iv) Latihan yang berterusan khususnya kepada kakitangan Mahkamah Syariah terhadap pelaksanaan peruntukan-peruntukan dalam Akta dan Enakmen Tatacara Mal perlu diperhebatkan. Tanpa latihan yang cukup, keberanian untuk mencuba mempraktikkan peruntukan berkenaan mungkin tidak terbit. Peruntukan undang-undang yang cantik tidak akan membawa apa-apa manfaat sekiranya tidak pernah dicuba dan dimanfaatkan.

KESIMPULAN

Penemuan-penemuan di atas menjelaskan dan mengesahkan bahawa sebahagian besar daripada punca kecuaihan pihak penanggung nafkah melaksanakan tanggungjawabnya sebagaimana yang telah diperintahkan mahkamah datangnya dari faktor sikap. Misalnya, ramai penghutang penghakiman yang sengaja menghilangkan diri, gagal dikesan dan akhirnya perintah gagal dilaksanakan. Dapatan kajian ini juga mendapati bahawa permasalahan dalam pelaksanaan perintah nafkah disempitkan lagi oleh adanya kelemahan dalam pelaksanaan peruntukan undang-undang sedia ada, serta respon dari pihak ketiga yang diharapkan untuk memberi kerjasama. Ini dapat dibuktikan dengan wujudnya kecenderungan peguam pihak-pihak menuntut yang kerap memilih beberapa bentuk tindakan tertentu dan mengeneipkan pilihan tindakan yang lain atas alasan kurang berkesan. Seseengah peruntukkan misalnya dianggap tidak praktikal kerana ia nyata tidak dapat dilaksanakan akibat sama ada kerana tidak ada kesediaan di pihak mahkamah sendiri ataupun tidak mendapat kerjasama dari pihak yang sepatutnya mengambil tindakan susulan. Kesemua masalah-masalah yang dikenalpasti tersebut hanya dapat diatasi sekiranya mendapat komitmen jitu semua pihak.

Prof. Madya Dr. Zaini Nasohah
Jabatan Syariah, Fakulti Pengajian Islam
Universiti Kebangsaan Malaysia
43600 UKM Bangi
Selangor