

**NAFKAH TERTUNGGAH: PELAKSANAAN DAN
PENGUATKUASAAN UNDANG-UNDANG DI
MAHKAMAH SYARIAH DI MALAYSIA**

MOHD HAZWAN BIN ISMAIL

UNIVERSITI SAINS MALAYSIA

2024

NAFKAH TERTUNGGAK: PELAKSANAAN DAN PENGUATKUASAAN UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH SYARIAH DI MALAYSIA

oleh

MOHD HAZWAN BIN ISMAIL

**Tesis yang diserahkan untuk
memenuhi keperluan bagi
Ijazah Doktor Falsafah**

Januari 2024

DEDIKASI

Istimewa buat...

Baba, Ismail bin Abd Rahman

Isteri tercinta, Nur Ashikin binti Ahmad Fadli

***Anak-anak, Muhammad Al-Fateh, Fateha Al-Widad, Muhammad Al Akhyar &
Muhammad Al Miqdad***

Allahyarhamah mama, Jamilah binti Salleh

(Kembali ke rahmatullah pada 12 Ramadhan 1438H / 07 Jun 2017)

PENGHARGAAN

Dengan Nama Allah Yang Maha Pemurah Lagi Maha Penyayang

Pertama sekali saya mengucapkan syukur Alhamdulillah kepada Allah Taala kerana kuasa dan esa-Nya memberi saya kekuatan untuk menyiapkan tesis ini. Kepada baba, adik-adik, isteri dan anak-anak serta keluarga saya yang tercinta, terima kasih atas pengorbanan jasa dan doa kalian yang merupakan tunjang kekuatan untuk diri saya menjadi lebih baik pada hari ini dan masa yang mendatang.

Dikesempatan ini, saya ucapkan terima kasih yang tidak terhingga buat penyelia utama saya iaitu **Prof. Madya Dr. Jasni bin Sulong** yang sudi menerima saya sebagai pelajar di bawahnya kerana komitmen, tunjuk ajar, nasihat, saling berkongsi ilmu dan pengorbanan beliau sejak daripada mula perkenalan hingga akhir penghasilan tesis ini. Saya juga ingin merakamkan penghargaan ini buat **Tuan Mohd Mirza bin Abdul Rashid** selaku Penolong Pengarah Kanan, Bahagian Sokongan Keluarga, Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Pulau Pinang kerana memberi kerjasama penuh dalam memberi maklumat berkenaan tesis ini.

Seterusnya, penghargaan ini juga saya dedikasikan buat sahabat saya di seluruh Malaysia amnya dan khususnya iaitu Tuan Mohd Mawardiey bin Salleh, Tuan Mohd Aslam bin Ahmad, Tuan Mohd Zaid bin Mohd Noor, Tuan Mohd Hanif bin Ismail, Tuan Mohd Dzuhaili bin Mohd Dzakwan dan Tuan Mohd Norman bin Abdul Jalil atas pertolongan, sumbangan idea, perkongsian dan komen yang membina dalam menyiapkan tesis ini. Terima kasih juga diucapkan kepada pegawai-pegawai di Bahagian Sokongan

Keluarga, Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia dan Bahagian Sokongan Keluarga Seksyen Negeri-Negeri. Selain itu, pegawai di Jabatan Bantuan Guaman, pegawai Seksyen Rekod serta Peguam-peguam yang bijaksana dalam membekalkan maklumat berkaitan dengan kajian ini.

Akhir sekali, setinggi-tinggi penghargaan juga kepada sahabat-sahabat atas nasihat dan tunjuk ajar yang diberikan sepanjang penghasilan tesis ini. Semoga kalian semua akan dilindungi dan diberkati oleh Allah S.W.T di dunia mahupun di akhirat.

JazakumulLahu Khaira Kathira.

Kedah Darul Aman / Pulau Pinang

MOHD HAZWAN BIN ISMAIL

Januari 2024

ISI KANDUNGAN

PENGHARGAAN	ii
ISI KANDUNGAN	iv
SENARAI JADUAL	viii
SENARAI RAJAH	ix
SENARAI SINGKATAN	x
PANDUAN TRANSLITERASI	xii
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT	xv
BAB 1 PENGENALAN	
1.1 Pendahuluan	1
1.2 Latar belakang	1
1.3 Masalah Kajian	5
1.4 Objektif Kajian	8
1.5 Persoalan Kajian	9
1.6 Skop Kajian	9
1.7 Sorotan Kajian Lepas	12
1.8 Metodologi Kajian	20
1.8.1 Metod Kualitatif	21
1.8.2 Metod Pengumpulan Data	22
1.8.3 Metod Analisis Data	30
1.9 Definisi Operasional	33

1.10	Konseptual Kajian	37
------	-------------------------	----

BAB 2 PENGUATKUASAAN TUNGGAKAN NAFKAH MENGIKUT SYARIAT ISLAM

2.1	Pendahuluan.....	39
2.2	Definisi Nafkah	40
2.3	Hutang Tunggakan Nafkah.....	47
2.3.1	Pendapat Fuqaha' Hanafi.....	48
2.3.2	Pendapat Fuqaha' Maliki.....	49
2.3.3	Pendapat Fuqaha' Syafie'	49
2.3.4	Pendapat Fuqaha' Hanbali.....	50
2.3.5	Pendapat Ulama' Kontemporari.....	51
2.4	<i>Sulh</i> Dalam Tuntutan Tunggakan Nafkah	52
2.5	Kuasa Kadi Berhubung Kes Tunggakan Nafkah.....	57
2.5.1	Tangkapan Dan Tahanan Sementara	61
2.5.2	Pindahan Hutang (<i>Hiwalah</i>)	64
2.5.3	Sitaan (<i>Al-Hajru</i>)	72
2.5.4	Penjara (<i>Al-Habsu / Al-Sijnu</i>)	77

BAB 3 PENTADBIRAN UNDANG-UNDANG TUNTUTAN TUNGGAKAN NAFKAH DAN PROSES MEDIASI

3.1	Pendahuluan.....	83
3.2	Sejarah Undang-Undang Berkaitan Pelaksanaan Nafkah.....	84
3.2.1	Negeri-Negeri Selat.....	87
3.2.2	Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.....	90
3.2.3	Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu	93

3.3	Tuntutan Tunggalan Nafkah.....	103
3.4	Bahagian Sokongan Keluarga, Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia.....	107
3.4.1	Unit Khidmat Nasihat Perundangan (UKNP).....	112
3.4.2	Mediasi Tuntutan Tunggalan Nafkah	114
3.4.3	Statistik Mediasi Kes-Kes Tuntutan Nafkah... ..	117
3.5	Penyelesaian Kes Dalam Mediasi	119
BAB 4 ANALISIS PENGUATKUASAAN PERINTAH TUNGGAKAN NAFKAH		
4.1	Pendahuluan.....	146
4.2	Unit Pelaksanaan dan Penguatkuasaan Perintah (UPPP)	146
4.3	Prosedur Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah Tuntutan Tunggalan Nafkah.....	149
4.3.1	Saman Penghutang Penghakiman (SPP)	155
4.3.2	Notis Penghakiman	191
4.3.3	Penyitaan	202
4.3.4	Prosiding <i>Hiwalah</i>	210
4.3.5	Perintah Tahanan Pendapatan Tenaga (PTPT)	215
4.4	Analisis Kes-Kes Penguatkuasaan Perintah Nafkah.....	220
4.5	Kekurangan Dalam Hal Pentadbiran.....	239
BAB 5 PENUTUP		
5.1	Pendahuluan.....	248
5.2	Kesimpulan Bab	248
5.3	Cadangan Menambahbaik Pelaksanaan dan Penguatkuasaan Undang-Undang.	264

BIBLIOGRAFI.....	269
LAMPIRAN	

SENARAI JADUAL

	Halaman
Jadual 3.4.3.1 Pendaftaran dan Penyelesaian Kes UKNP di Malaysia	117
Jadual 3.5.1 Penyelesaian Kes UKNP bermula 2016 sehingga 2020	119
Jadual 3.5.2 Kes Berjaya yang Diselesaikan	138
Jadual 3.5.3 Kes yang Tidak Berjaya	139
Jadual 4.3.1 Pendaftaran Kes Penguatkuasaan di Negeri-negeri	153
Jadual 4.3.1.1 Pendaftaran SPP	156
Jadual 4.3.2.1 Pendaftaran Notis Penghakiman	193
Jadual 4.3.3.1 Pendaftaran Sita	203
Jadual 4.3.4.1 Pendaftaran <i>Hiwalah</i>	211
Jadual 4.3.5.1 Pendaftaran PTPT	215
Jadual 4.4.1 Penguatkuasaan dalam Keadaan Kes Diselesaikan	222
Jadual 4.5.1 Situasi Kes	240

SENARAI RAJAH

	Halaman
Rajah 2.5.2.1 Rukun <i>Hiwalah</i>	67
Rajah 3.5.1 Peratusan Penyelesaian Kes	120
Rajah 4.4.1 Pelaksanaan Penguatkuasaan Perintah Nafkah	220
Rajah 4.4.2 Penyelesaian Kes Keseluruhan	225
Rajah 4.4.3 Penyelesaian Kes SPP	226
Rajah 4.4.4 Penyelesaian Kes Notis Penghakiman	229
Rajah 4.4.5 Penyelesaian Kes PTPT	231
Rajah 4.4.6 Penyelesaian Kes Tanpa Bayaran	235

SENARAI SINGKATAN

Bil.	Bilangan
BSK	Bahagian Sokongan Keluarga
CCRIS	<i>Central Credit Reference Information System</i>
Covid-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i>
CSA	<i>Child Support Agency</i>
CTOS	<i>Credit Tip-Off Service</i>
Ibid	Ibidem : Di Tempat Karya Yang Sama
IPD	Ibu Pejabat Polis Daerah
IPK	Ibu Pejabat Polis Kontijen
JBG	Jabatan Bantuan Guaman
JH	Jurnal Hukum
JKSM	Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia
KWSP	Kumpulan Wang Simpanan Pekerja
KHI	Kompilasi Hukum Islam
LCSA	<i>Local Child Support Agency</i>
lwn.	Lawan
No.	Nombor
OKT	Orang Kena Tuduh
Op.Cit	Opera Citato : Dalam Karya Sebelumnya
PDRM	Polis Diraja Malaysia
PTPT	Perintah Tahanan Pendapatan Tenaga

PTPTN	Perbadanan Tabung Pendidikan Tinggi Nasional
RM	Ringgit Malaysia
SLBK	Saman Luar Bidang Kuasa
SPP	Saman Penghutang Penghakiman
t.t	Tanpa Tahun
UKNP	Unit Khidmat Nasihat Perundangan
UMNO	<i>United Malays National Organisation</i>
UPD	Unit Pengurusan Dana
UPPP	Unit Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah

PANDUAN TRANSLITERASI

Arab	Roman
ا, ء	a, 'a
ب	b
ت	t
ث	th
ج	j
ح	h
خ	kh
د	d
ذ	dh
ر	r
ز	z
س	s
ش	sh
ص	ṣ

Arab	Roman
ض	ḍ
ط	ṭ
ظ	ẓ
ع	'
غ	gh
ك	k
ل	l
م	m
ن	n
ه	h
و	w
ي	y
ة	t

NAFKAH TERTUNGGAK: PELAKSANAAN DAN PENGUATKUASAAN UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH SYARIAH DI MALAYSIA

ABSTRAK

Tunggakan nafkah terjadi apabila terdapatnya perintah daripada mahkamah. Tetapi dalam peruntukan undang-undang, nafkah tertunggak berlaku apabila si pembiaya nafkah tidak menunaikannya dalam tempoh sebulan. Hal ini menyebabkan bekas isteri atau si ibu akan terjejas dalam meneruskan kehidupannya kerana dinafikan hak. Undang-undang membolehkan bekas isteri dan si ibu mendapatkan haknya semula. Objektif daripada kajian ini adalah menyelidik penguatkuasaan berdasarkan syariat Islam, kemudian proses undang-undang oleh pihak Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) bermula daripada mediasi terlebih dahulu bagi menyiasat kemampuan terhadap penghutang, penguatkuasaan untuk dilaksanakan berdasarkan peruntukan undang-undang di Malaysia dan seterusnya cadangan menambahbaik kelemahan dalam pelaksanaan dan penguatkuasaan undang-undang. Dalam kajian ini, metodologi yang digunakan adalah metod kualitatif melalui kajian kepustakaan dengan merujuk kitab fiqh, kertas seminar, jurnal, serta statut perundangan dan hadis melalui pengkalan data *Maktabah Syamilah*. Selain itu, kajian berbentuk pemerhatian turut digunakan bagi mengenalpasti tindakan mahkamah terutamanya bailif dalam melaksanakan penguatkuasaan. Metod temubual juga digunakan bagi mendapatkan maklumat sokongan yang lebih jelas bagi menguatkan kajian ini. Dapatan kajian mendapati, penguatkuasaan yang dilakukan di Malaysia adalah mencapai pembayaran sebanyak 71 peratus berbanding tanpa bayaran sebanyak 29 peratus. Berdasarkan daripada dapatan tersebut, maka cadangan menambahbaik

pelaksanaan dan penguatkuasaan undang-undang bagi tempoh akan datang adalah memisahkan BSK atau menubuhkan suatu institusi kehakiman penguatkuasaan, tauliah pendaftar kepada bailif, penambahan pegawai dan logistik, menyekat perjalanan antarabangsa dan mewujudkan polis syariah.

MAINTENANCE ARREARS: LEGAL APPLICATION AND ENFORCEMENT IN THE SHARIAH COURTS IN MALAYSIA

ABSTRACT

Alimony arrears occur when there is an order from the court. But in the provisions of the law, overdue alimony occurs when the alimony provider does not pay it within a month. This causes the ex-wife or the mother to be affected in continuing her life because her rights are denied. The law allows the ex-wife and the mother to regain her rights. The objective of this study is to research enforcement based on Islamic Shari'a, then the legal process by the Family Support Division (BSK) starting from mediation first to investigate the ability of the debtor, enforcement to be implemented based on the provisions of the law in Malaysia and then suggestions to improve weaknesses in the implementation and enforcement of the law. In this study, the methodology used is a qualitative method through bibliographic research by referring to jurisprudence books, seminar papers, journals, as well as legal statutes and hadiths through the *Maktabah Syamilah* database. In addition, observational research is also used to identify the actions of the court, especially the bailiff in implementing enforcement. The interview method was also used to obtain clearer supporting information to strengthen this study. The findings of the study found that the enforcement carried out in Malaysia achieved payment of 71 percent compared to no payment of 29 percent. Based on the findings, the proposal to improve the implementation and enforcement of the law for the coming period is to separate BSK or establish a judicial institution of enforcement, registrar credentials to bailiffs, additional officers and logistics, restrict international travel and establish sharia police.

BAB 1

PENGENALAN

1.1 PENDAHULUAN

Bab ini akan menjelaskan mengenai latar belakang kajian, kemudian disusuli dengan masalah kajian yang mempunyai objektif kajian. Objektif kajian adalah jawapan melalui persoalan kajian yang telah difokuskan dalam skop kajian. Kajian-kajian lepas juga dihuraikan bagi mengenalpasti kelompongan kajian di mana dimasukkan sorotan kajian lepas berdasarkan tesis-tesis dan dapatan daripada artikel jurnal. Perbincangan diikuti dengan membincangkan metodologi penyelidikan yang terdiri daripada metod pengumpulan data dalam penyelidikan kualitatif dan metod analisis data. Kemudian dibincangkan penghuraian definisi operasional ke atas frasa-frasa utama kajian dan yang terakhir adalah konseptual kajian yang merangka penyelidikan dalam tesis ini.

1.2 LATAR BELAKANG KAJIAN

Sebagai manusia, kita diciptakan oleh Allah dengan berpasangan antara lelaki dan perempuan. Setiap pasangan Islam telah digariskan panduan dan tanggungjawab tertulis berkaitan hal ehwal kekeluargaan dalam al-Quran dan al-Sunnah. Setiap pasangan yang telah berkahwin dengan akad nikah yang sah perlu menunaikan hak setiap pasangan masing-masing selari dengan perintah Allah agar dapat membina kehidupan kekeluargaan yang aman dan harmoni.

Secara praktikalnya, Rasulullah S.A.W adalah tauladan yang terbaik dalam melayani isteri-isteri dan juga anak-anaknya. Sifatnya yang penyayang dan sabar terhadap karenah isteri, membuatkan baginda S.A.W sangat dihormati. Selain itu, baginda S.A.W

juga memanggil isteri-isterinya dengan gelaran-gelaran tertentu¹ sebagai tanda kasih baginda S.A.W terhadap isteri dan juga anak-anak.

Sebagai masyarakat umum, kita seharusnya menjadikan Rasulullah S.A.W sebagai panduan kehidupan. Jika kita melakukan sebaliknya, keberangskalian besar akan terjadi perselisihan faham di antara suami isteri. Perselisihan tersebut jika tidak diatasi dengan sebaiknya, maka akan berakhir dengan perceraian. Perceraian adalah perkara yang dibenci oleh Allah S.W.T namun ia dibenarkan dengan alasan-alasan tertentu. Perceraian yang sah menurut undang-undang mestilah daripada keputusan mahkamah.

Walaupun begitu, perceraian tersebut tidak melepaskan hak isteri dan anak-anak yang masih dihutang. Misalnya hak nafkah isteri selepas perceraian yang disebut nafkah 'iddah dan nafkah anak sekiranya pasangan mempunyai anak. Daripada sudut undang-undang, suami wajib memberi nafkah 'iddah kepada bekas isteri dan bapa mesti memberi nafkah kepada anak-anak apabila diperintahkan oleh mahkamah. Komitmen ini adalah tanda melepaskan isteri dengan baik sebagaimana Allah berfirman:

الطَّلُقُ مَرَّتَانٍ فَإِمْسَاكَ بِمَعْرُوفٍ أَوْ تَسْرِيحٌ بِإِحْسَنٍ²

Bermaksud:

“Talak (yang boleh dirujuk kembali itu hanya) dua kali. Setelah itu bolehlah ia (rujuk dan) memegang terus (isterinya itu) dengan cara yang sepatutnya atau melepaskan (menceraikan) dengan cara yang baik.....”³

¹ Al-Mubarak bin Muhammad Ibnu Atsir. (1399H). *An -Nihayah fi Gharibil Hadits wal Atsar*. Beirut: Dar al-Fikr. (1/1044).

² Surat al-Baqarah ayat 229.

³ Tafsir Pimpinan al Rahman kepada Pengertian al-Qur'an, edisi 13, (2002). Kuala Lumpur: Bahagian Hal Ehwal Islam, Jabatan Perdana Menteri. Selepas ini semua terjemahan dalam kajian ini menggunakan Tafsir Pimpinan al Rahman.

Jelasnya, melepaskan isteri dengan baik adalah adab yang diajar Islam apabila memilih jalan perceraian. Semasa dalam ‘iddah, yang merupakan tempoh masa menunggu bagi wanita-wanita yang diceraikan oleh suami atau selepas kematian suami untuk menentukan rahimnya bersih sebelum berkahwin lain, bekas isteri berhak mendapat bantuan nafkah daripada bekas suaminya. Begitu juga nafkah anak tanggungjawab sebagaimana Allah berfirman:-

..... وَعَلَى الْمَوْلُودِ لَهُ رِزْقُهُنَّ وَكِسْوَتُهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ لَا تُكَلَّفُ نَفْسٌ إِلَّا
وُسْعَهَا لَا تَضَارَّ وَالِدَةُ بِوَلَدِهَا وَلَا مَوْلُودٌ لَهُ بِوَلَدِهِ ٤.....

Bermaksud: “.....Dan kewajiban bapa memberi makan dan pakaian kepada para ibu dengan cara yang makruf. Seseorang tidak dibebani melainkan menurut kadar kesanggupannya.....”

Tanggungan nafkah menjadi wajib daripada sudut undang-undang apabila mahkamah memerintahkan bekas suami atau bapa untuk membayarnya. Satu dokumen rasmi yang bertulis “perintah mahkamah” akan dikeluarkan oleh mahkamah syariah. Pelaksanaannya bertepatan dengan syarak apabila didapati menepati syarat-syarat dan tanggungjawab selepas perceraian sebagaimana yang dinyatakan dalam al-Quran. Manusia tiada pilihan memilih dan wajib mematuhi, sebagaimana firman Allah:

وَمَا كَانَ لِمُؤْمِنٍ وَلَا مُؤْمِنَةٍ إِذَا قَضَى اللَّهُ وَرَسُولُهُ أَمْرًا أَنْ يَكُونَ لَهُمُ الْخِيَرَةُ
مِنْ أَمْرِهِمْ ٥.....

⁴ Surat al-Baqarah ayat 233.

⁵ Surat al-Ahzab ayat 36.

Bermaksud: “Dan tidak sepatutnya bagi orang lelaki dan perempuan yang beriman itu apabila Allah dan Rasul-Nya menetapkan sesuatu arahan untuk mereka memilih sesuatu yang lain buat diri mereka.....”

Si suami atau bapa tidak boleh melepaskan tanggungjawab yang telah diamanahkan. Setelah bercerai, hukum syarak dan undang-undang menggariskan si suami bertanggungjawab untuk memberi nafkah ‘iddah kepada isteri. Berdasarkan peruntukan undang-undang, Seksyen 65 (1) Akta Undang-Undang Keluarga Islam (Wilayah Persekutuan) 1984⁶ ada menyatakan:-

“Hak bagi seseorang isteri yang telah bercerai untuk menerima nafkah daripada suaminya yang dahulu di bawah sesuatu perintah Mahkamah hendaklah terhenti apabila tamat tempoh ‘iddah atau apabila isteri menjadi nusyuz.”

Dan si bapa juga tidak terlepas daripada tanggungjawab untuk melaksanakan nafkah anak. Berdasarkan Seksyen 72 (1)⁷ enakmen yang sama memperuntukkan:-

“Kecuali jika sesuatu perjanjian atau sesuatu perintah Mahkamah memperuntukkan selainnya, maka adalah menjadi kewajipan seseorang lelaki menanggung nafkah anaknya, sama ada anak itu berada dalam jagaannya atau dalam jagaan seseorang lain, sama ada dengan mengadakan bagi mereka tempat tinggal, pakaian, makanan, perubatan dan pelajaran sebagaimana yang munasabah memandang kepada kemampuan dan taraf kehidupannya atau dengan membayar kosnya.”

Membiayai nafkah anak adalah tanggungjawab yang mesti dipikul oleh seorang bapa. Antaranya adalah tempat tinggal, pakaian, makanan, ubat-ubatan serta pendidikan. Cara pembiayaan yang perlu dilakukan adalah dengan membayar wang berdasarkan jumlah kemampuannya. Dengan peruntukan undang-undang tersebut, ia menjadi wajib setelah mahkamah mengeluarkan perintah bagi seseorang yang menanggungnya.

⁶ Akta 303.

⁷ Ibid.

Apabila perintah dikeluarkan tetapi si suami atau bapa gagal melaksanakan perintah tersebut, maka ia boleh dikuatkuasakan melalui undang-undang. Tindakan penguatkuasaan ke atas perintah ini penting sebagaimana Saidina Ūmar al-Khatab pernah berkata kepada Abu Musa al-Ash'ari iaitu:

لَا يَنْفَعُ تَكَلُّمٌ بِحَقِّ لَا يَفَاذَ لَهُ⁸

“Sesuat perintah menjadi sia-sia sekiranya tidak dapat dilaksanakan”

Justeru, setiap perintah mahkamah yang telah dikeluarkan mestilah dipatuhi dan dilaksanakan agar pihak-pihak dapat menikmati manfaatnya. Ini bagi memastikan amanah yang telah diberi oleh mahkamah dapat dipertanggungjawabkan. Sekiranya perintah tersebut tidak dilaksanakan, ia seolah-olah memberi kesan negatif dan penghinaan kepada mahkamah kerana menganggap perintah tersebut tidak mempunyai apa-apa nilai.

Fokus utama kajian ini adalah agar hak bekas isteri dan juga ibu selepas pembubaran perkahwinan yang telah diperintahkan oleh mahkamah dapat ditunaikan dan dikembalikan haknya. Tindakan tegas perlu dikenakan kepada individu yang telah diperintahkan sekiranya tunggakan hutang tersebut tidak dilunaskan. Dan diharapkan juga ia dapat dijadikan impak yang positif kepada masyarakat berkenaan hukuman yang dilaksanakan.

1.3 MASALAH KAJIAN

Permasalahan kajian timbul apabila pihak bekas suami atau si bapa tidak menunaikan tanggungjawabnya untuk memberi nafkah kepada bekas isteri dan juga anak-anaknya. Hal

⁸ Māhmod Syarif. (2003). *Alwasaiq Dauliah Ma'niah Bi Huquqi Insan, Jilid 2*. Kaherah: Darul Syuruq. Hlm 68.

ini terjadi tunggakan nafkah dengan berkemungkinan bekas suami atau si bapa enggan menuruti perintah mahkamah disebabkan dendam terhadap bekas isterinya, masalah kewangan, masalah komunikasi, tidak dapat dikesan atau hilang, kurang peka dengan tanggungjawab dan tidak arif mengenai undang-undang nafkah.⁹ Oleh hal yang demikian, perincian kepada masalah-masalah kajian adalah sebagaimana berikut;

1. Segelintir masyarakat tidak memahami hukum agama berkenaan kewajipan memberi nafkah. Ketidaktahuan tersebut telah disiarkan dalam akbar Utusan Malaysia dengan menyatakan,¹⁰ *“kes suami abai tanggungjawab dan culas membayar nafkah bukan benda baharu. Walhal bab nafkah itu memang jelas adalah wajib bagi suami.”* Hal itu menyebabkan kes-kes sebegini masih belum dapat diselesaikan. Oleh yang demikian, tindakan penguatkuasaan perlu dilakukan berdasarkan syarak mengenai tunggakan nafkah yang berlaku sekiranya dilaksanakan.¹¹ Hal ini kerana, banyak tindakan penguatkuasaan yang diharuskan syarak pernah dilaksanakan pada zaman Rasulullah S.A.W dan zaman Khulafa’ al-Rasyidin.
2. Si penerima nafkah telah hadir ke Bahagian Sokongan Keluarga (BSK), Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia untuk mengambil tindakan tegas terhadap bekas suami atau si bapa yang culas untuk membayar nafkah tetapi tidak mengetahui

⁹ Penolong Pengarah Bahagian Sokongan Keluarga Negeri Pulau Pinang tahun 2014 – 2020 yang kini berpindah di Penyelidik Ketua Hakim Syarie di Jabatan Kehakiman Syariah Pulau Pinang, dalam temubual dengan penulis di pejabat beliau di Aras 6, Kompleks Kehakiman Syariah Pulau Pinang pada 26hb Ogos 2021.

¹⁰ Laman sesawang utusan.com.my, *Golongan Suami Bertanggungjawablah* bertarikh 5 Februari 2022 oleh Mohammad Radzi Mohd Zin diakses pada 1 Mac 2022, <https://www.utusan.com.my/commentary/golongan-suami-bertanggungjawablah>.

¹¹ Penolong Pengarah Bahagian Sokongan Keluarga Negeri Pulau Pinang tahun 2014 – 2020. Op.Cit. Pegawai Sulh di Mahkamah Rendah Syariah Semporna, dalam temubual dengan penulis melalui telefon pada 11hb Disember 2021 jam 7.20 pagi.

untuk tindakan proses undang-undang. Ini beranggapan bahawa mahkamah syariah masih ditakuk lama kerana tiada penguatkuasaan undang-undang yang boleh dilakukan seperti mana di dalam akhbar yang disiarkan¹² “*proses mengakses keadilan di mahkamah syariah sudah tidak sama seperti pada era 90-an kerana kini banyak usaha diambil bagi memperkemas sistem pentadbiran keadilan supaya wibawa Institusi Kehakiman Syariah dapat dipertingkatkan.*”

Hal ini menunjukkan bahawa peningkatan proses BSK di dalam mahkamah syariah dipertingkatkan. Oleh yang demikian, aduan daripada bekas isteri atau si ibu kepada BSK yang mengharap duit tuntutan tunggakan nafkah tersebut dapat dikembalikan¹³ dengan segera boleh dilaksanakan berdasarkan proses undang-undang seperti yang dinyatakan dalam Akta / Enakmen / Ordinan prosedur/ Tatacara Mal Mahkamah Syariah negeri-negeri.¹⁴

3. Terdapat sebahagian si pembiaya nafkah yang bertegas untuk tidak melaksanakan tanggungjawabnya untuk memberi nafkah setelah diperintahkan oleh mahkamah. Hal ini berlaku apabila terdapat kes di mana walaupun mahkamah syariah telah mengeluarkan notis, namun penghutang gagal untuk hadir. Kenyataan ini jelas dalam akhbar bertarikh 20 Disember 2020,¹⁵ “*Pada 19 Februari lalu, lelaki*

¹² Laman sesawang hmetro.com.my, *Pengingkar Nafkah Berdepan Tindakan* bertarikh 13 April 2021 oleh Muhamaad Razis Ismail diakses pada 10 Jun 2021, <https://www.hmetro.com.my/WM/2021/04/694272/pengingkar-nafkah-berdepan-tindakan>.

¹³ Bailif Bahagian Sokongan Keluarga, Jabatan Kehakiman Syariah Pulau Pinang, dalam temubual dengan penulis di pejabat beliau di Aras 2, Kompleks Kehakiman Syariah Pulau Pinang pada 19hb April 2021. Penolong Pegawai Syariah di Bahagian Sokongan Keluarga, Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Perlis, dalam temubual dengan penulis di Aras 6, Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Perlis pada 25hb November 2021 jam 4.30 petang.

¹⁴ Laman sesawang bharian.com.my, *PKP: Aduan Tidak Beri Nafkah Meningkat* bertarikh 17 April 2020 oleh Marfika Adnan Haris Fadzilah diakses pada 19 Julai 2020, <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2020/04/678103/pkp-aduan-tidak-beri-nafkah-meningkat>.

¹⁵ Laman sesawang bharian.com.my, *Buruh Gagal Bayar Nafkah Anak, Dipenjara 30 Hari* bertarikh 20 Disember 2020 oleh Zatul Iffah Zolkiply diakses pada 20 April 2021, <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2020/12/767184/buruh-gagal-bayar-nafkah-anak-dipenjara-30-hari>.

terbabit diarahkan hadir ke mahkamah selepas bekas isterinya memfailkan notis penghakiman. Bagaimanapun, lelaki terbabit gagal hadir lalu mahkamah mengeluarkan waran tangkap ke atasnya.” Kegagalan untuk hadir ke mahkamah syariah menunjukkan bahawa ia mengandaikan mahkamah syariah tidak kuat dan tidak boleh berbuat apa-apa kerana mahkamah syariah berada di kelas bawahan. Tindakan sebegini adalah seolah-olah mencabar dan menghina kedaulatan undang-undang yang telah diperuntukkan dalam akta dan enakmen.¹⁶ Walhal undang-undang di mahkamah syariah adalah sama sahaja dengan mana-mana undang yang terdapat di Malaysia. Oleh hal yang demikian, kajian ini dilakukan berdasarkan objektif kajian serta persoalan kajian yang timbul sepertimana yang telah digariskan iaitu;

1.4 OBJEKTIF KAJIAN

- i. Menyelidik kedudukan penguatkuasaan tuntutan tunggakan nafkah mengikut syariat Islam.
- ii. Mengkaji tindakan BSK dalam melaksanakan kes tuntutan tunggakan nafkah dan proses mediasi.
- iii. Menganalisis tahap-tahap penguatkuasaan undang-undang tunggakan nafkah yang ada di Malaysia.
- iv. Cadangan untuk menambahbaik kelemahan dalam pelaksanaan dan penguatkuasaan undang-undang bagi kes nafkah tertunggak.

¹⁶ Peguam Syarie di Bahagian Sokongan Keluarga, Jabatan Kehakiman Syariah Pulau Pinang, dalam temubual dengan penulis di pejabat beliau di Aras 2, Kompleks Kehakiman Syariah Pulau Pinang pada 19hb November 2021. Penolong Pegawai Syariah di Bahagian Sokongan Keluarga, Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Kedah, dalam temubual dengan penulis di Aras 1, Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Kedah pada 23hb Mac 2021 jam 3.00 petang.

1.5 PERSOALAN KAJIAN

- i. Apakah kedudukan penguatkuasaan tuntutan tunggakan nafkah mengikut syariat Islam?
- ii. Apakah tindakan BSK dalam melaksanakan kes tuntutan tunggakan nafkah dan bagaimana proses mediasi dilakukan?
- iii. Sejauhmanakah tahap-tahap penguatkuasaan undang-undang tuntutan tunggakan nafkah yang telah ada di Malaysia?
- iv. Apakah cadangan untuk menambahbaik kelemahan dalam pelaksanaan dan penguatkuasaan undang-undang bagi kes nafkah tertunggak?

1.6 SKOP KAJIAN

Dalam kajian ini, penyelidik hanya membincangkan beberapa skop tertentu supaya kajian menjadi terfokus dalam menyelesaikan permasalahan kajian yang telah digariskan. Skop kajian yang difokuskan ialah:-

- a) Kajian memfokus kepada skop perintah nafkah selepas pembubaran perkahwinan yang hanya melibatkan kes nafkah ‘iddah dan nafkah anak sahaja. Rujukan adalah berdasarkan hukum syarak dan peruntukan undang-undang di Malaysia. Pemilihan skop ini adalah atas justifikasi bahawa pelaksanaan perintah yang telah dikeluarkan oleh mahkamah perlu dilaksanakan oleh bekas suami. Jika terdapat pengabaian oleh bekas suami, bekas isteri akan mengadu kepada BSK. Pengaduan yang diterima oleh BSK hanya melibatkan kes nafkah ‘iddah dan nafkah anak. Ini kerana BSK mempunyai kuasa untuk bertindak bagi melaksana dan menguatkuasakan perintah yang hanya melibatkan tunggakan perintah nafkah ‘iddah dan nafkah anak sahaja.

b) Penyelidik akan memfokus kajian di mahkamah-mahkamah syariah di seluruh negeri di Malaysia. Asas pemilihan lokasi ini adalah berdasarkan justifikasi bahawa Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) adalah ditempatkan di Jabatan Kehakiman Syariah di 14 buah negeri, iaitu:

- 1- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Johor
- 2- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Kedah
- 3- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Perak
- 4- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Perlis
- 5- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Selangor
- 6- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Sembilan
- 7- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Pahang
- 8- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Terengganu
- 9- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Kelantan
- 10- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Sarawak
- 11- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Sabah
- 12- Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Pulau Pinang
- 13- Mahkamah Syariah Wilayah Persekutuan, dan;
- 14- Mahkamah Syariah Negeri Melaka

Penyelidik akan mencari dan menyelidik berdasarkan statistik data-data, temubual bersama peguam-peguam dan kakitangan Mahkamah Syariah.

c) Tempoh yang dikaji adalah diskopkan daripada tahun 2016 sehingga 2020. Justifikasi batasan kajian bagi tempoh lima tahun terkini ini adalah kerana ia paling terkini dalam membincangkan statistik laporan dokumen dan data-data kes

pelaksanakan dan penguatkuasaan perintah. Ini kerana dalam tempoh lima tahun terkini, banyak pendedahan yang dilakukan oleh BSK seperti pelaksanaan lelongan bersama Mahkamah Sivil,¹⁷ pemenjaraan¹⁸ dan lain-lain lagi.¹⁹ BSK mempunyai dua unit yang berkuasa dalam penguatkuasaan perintah iaitu Unit Khidmat Nasihat Perundangan (UKNP) dan Unit Pelaksanaan dan Penguatkuasaan Perintah (UPPP). Unit UKNP bertindak dalam melakukan perbincangan dan nasihat antara pihak pemiutang penghakiman dan penghutang penghakiman bersama pegawai rundingcara bagi mencapai persetujuan untuk menyelesaikan tunggakan hutang nafkah. Di unit ini, data akan dianalisis bermula tahun 2016 sehingga 2020 untuk mendapatkan statistik penyelesaian kes berjaya atau sebaliknya. Jika kes tidak berjaya, kes tersebut akan dipindahkan ke unit UPPP untuk tujuan penguatkuasaan. Di unit UPPP, ia menjadi unit pelaksana melalui kuasa mahkamah iaitu melalui tindakan Saman Penghutang Penghakiman, Notis Penghakiman, *hiwalah*, sitaan dan pemotongan gaji. Di unit ini juga, data-data yang dikumpul bermula tahun 2016 sehingga 2020 yang membincangkan kes-

¹⁷ Pegawai Syariah serta Penolong Pegawai Syariah di Bahagian Sokongan Keluarga di seluruh negara telah mengikuti *Program Latihan Sangkutan : Bahagian Lelongan Awam Mahkamah Sivil Seluruh Negara* pada 24 Jun 2019 sehingga 5 Julai 2019. Program ini adalah kali pertama anjuran daripada Bahagian Latihan, Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia untuk memberi pendedahan berkaitan sita dan jual kerjasama dengan Mahkamah Sivil dan direalisasikan di Mahkamah Syariah berkaitan pelaksanaan dan penguatkuasaan undang-undang.

¹⁸ JKSM telah menerima lawatan kunjung hormat daripada Jabatan Penjara Malaysia yang diketuai oleh Komisioner Penjara, Tuan Ibrisham bin Abdul Rahman, Pengarah Bahagian Parol dan Perkhidmatan Komuniti bertempat di Bilik Mesyuarat Aras 7 JKSM. Delegasi Jabatan Penjara seramai 8 orang iaitu Tuan Mohd Muslih bin Mahmud (Pengarah Bahagian Agama dan Kaunseling), Encik Abdul Kadir Jailani bin Ismail (Ketua Unit Undang-Undang Penjara), Zulia bin Khamis @ Ahmad Kamil (Timbalan Pengarah Bahagian Agama dan Kaunseling) dan Ustaz Mohd Azman bin Mat Hassan (Bahagian Agama dan Kaunseling) tersebut telah disambut oleh YAA Dato' Dr. Hj. Mohd Na'im bin Hj. Mokhtar, Ketua Pengarah/Ketua Hakim Syarie JKSM bersama Ketua Pendaftar JKSM dan pegawai-pegawai kanan JKSM.

¹⁹ Lain-lain kursus bagi pemantapan pegawai-pegawai BSK JKSM seperti Pengendalian Sitaan dan Jualan bertarikh 10-11/5/2016, Tatacara Pelaksanaan Perintah: Rampas dan Jual pada 18-20/7/2017, Prosedur Sitaan dan Jualan pada 28/2/2019 dan Diskusi Runding Cara BSK JKSM pada 12-14/2/2020.

kes yang terpilih sahaja berkenaan kuatkuasa undang-undang sehingga membawa penghutang komit ke penjara, sitaan barang, pemotongan gaji daripada majikan dan lain-lain lagi.

1.7 SOROTAN KAJIAN LEPAS

Sorotan kajian adalah meneliti dapatan kajian lepas yang membincangkan berkaitan dengan topik yang selari dengan topik kajian penyelidikan. Sorotan kajian lepas penting untuk mengkaji fakta, teori, dapatan, penilaian dan laporan kajian yang kemudiannya dapat dilakukan perbandingan, dan seterusnya mengenalpasti lompong kajian melalui pelbagai laporan seperti tesis, jurnal, kertas seminar dan sebagainya. Selain daripada itu, kajian-kajian lepas juga membantu penyelidik untuk menentukan metodologi yang sesuai untuk penyelidikan kajian ini. Oleh itu, amat penting untuk mengenalpasti kaedah kajian terdahulu bagi mencari kaedah yang terbaik untuk melaksanakan kajian ini.²⁰

Kajian-kajian tersebut akan dihurai secara ringkas dan dijelaskan secara deskriptif seperti kelebihan dan kekurangan terhadap kajian tersebut. Berikut adalah kajian-kajian lepas berdasarkan kepada jurnal dan tesis penyelidikan terkini berdasarkan dengan tema-tema kajian iaitu tunggakan nafkah, penguatkuasaan undang-undang serta peranan dan fungsi BSK:²¹

²⁰ Ahmad Sunawari Long. (2009). *Pengenalan Metodologi Penyelidikan Pengajian Islam*. Bangi: UKM. Hlm 44.

²¹ Ibid.

a) Tunggakan Nafkah

Kajian oleh Raihanah Haji Abdullah (2001)²² membahaskan berkenaan tunggakan nafkah nafkah isteri dan nafkah anak setelah diperintahkan oleh mahkamah. Kajian ini mendedahkan, setelah memperoleh perintah yang perlu dilaksanakan pembayaran oleh si suami atau si bapa, terdapat beberapa kes di mana penghutang telah culas disebabkan tidak bekerja, terlibat dengan dadah, berpoligami dengan komitmen yang tinggi dan hilang tanpa dikesan. Dalam kajian ini juga turut membahaskan berkenaan kos penggunaan khidmat peguam untuk mengendalikan kes kuatkuasa perintah nafkah. Kuatkuasa perintah memerlukan satu tindakan pergerakan di luar pejabat seperti penyerahan saman, laksana waran tangkap, siasatan alamat sebelum penyitaan dan lain-lain lagi. Maka dengan itu, untuk mengendalikan penguatkuasaan tunggakan nafkah tersebut memerlukan jumlah kos yang tinggi.²³ Dalam kajian ini hanya membincangkan sebab-sebab tunggakan nafkah berlaku serta kos perkhidmatan peguam untuk digunakan dalam pelaksanaan tuntutan tunggakan nafkah.

Selanjutnya kajian di peringkat sarjana di Universiti Malaya oleh Nor Fadhilah Zakaria (2004)²⁴ juga berkait rapat dengan pelaksanaan kes tunggakan nafkah. Kajian ini menjelaskan secara terperinci berkenaan kewajipan membayar nafkah serta pelaksanaannya. Ia turut membahaskan berkenaan pelanggaran perintah nafkah untuk dilaksanakan dan terjadinya kes tunggakan nafkah serta tindakan-tindakan mahkamah yang diambil untuk melaksanakan penguatkuasaan. Dalam kajian tersebut, ia mendapati

²² Raihanah Haji Abdullah. (2001). *Nafkah: Peruntukan Undang-undang dan Pelaksanaannya*. IKIM Law Journal, Vol.5 No.1. Hlm 43-65.

²³ Ibid.

²⁴ Nor Fadhilah binti Zakaria. (2004). *Pelaksanaan Perintah Nafkah di Mahkamah Syariah Kuantan Dari Tahun 1995-2000*. Disertasi Sarjana, Jabatan Syariah dan Undang-undang, Bahagian Pengajian Syariah, Akaedemi Pengajian Islam, Universiti Malaya, Kuala Lumpur.

bahawa terdapat kelemahan bagi pihak isteri untuk menuntut tunggakan nafkah kerana kurang pengetahuan dalam hak-hak dari sudut undang-undang.²⁵ Kajian ini hanya dibataskan di Mahkamah Tinggi Syariah Kuantan, Pahang sahaja dalam tempoh kajiannya antara tahun 1995 sehingga tahun 2000.

Kajian berikutnya oleh Roslina Che Soh (2017)²⁶ pula menjelaskan keberkesanan pihak kerajaan dalam membantu menyelesaikan masalah tuntutan tunggakan nafkah anak selepas perceraian. Hal ini terjadi apabila mahkamah telah mengeluarkan perintah nafkah tetapi tidak dilaksanakan oleh si pembiaya nafkah. Oleh itu, nafkah yang telah diperintahkan telah terjadinya tunggakan nafkah. Selain itu, kajian ini turut membincangkan tuntutan tunggakan nafkah yang berlaku di beberapa negara antaranya adalah Amerika Syarikat, Kanada, United Kingdom, Australia dan New Zealand.²⁷ Negara-negara tersebut mewujudkan satu badan yang sah dalam menuntut tunggakan nafkah. Walau bagaimanapun, dalam kajian ini tidak menjelaskan apakah tindakan yang diambil setelah perintah dikeluarkan dan perbincangan hanya terfokus kepada tuntutan tunggakan nafkah anak sahaja.

b) Penguatkuasaan Undang-Undang

Kajian daripada Zaini Nasoha (2009)²⁸ menjelaskan mengenai cabaran dan penguatkuasaan undang-undang perintah nafkah di Negeri Selangor. Kajian tersebut membahaskan kegagalan dalam menunaikan nafkah atas beberapa faktor iaitu sikap

²⁵ Ibid.

²⁶ Roslina Che Soh, Nurhidayah Muhammad Hashim & Mohd Naim Mokhar. (2017). *Bahagian Sokongan Keluarga Membantu Anak Selepas Perceraian: Keberkesanan, Cabaran dan Perbandingan Dengan Amalan Negara Maju*. Julai 2017. 29 Kanun (2). Hlm 60-89.

²⁷ Ibid.

²⁸ Zaini Nasoha. (2009). *Cabaran Penguatkuasaan Dan Pelaksanaan Perintah Nafkah di Mahkamah Syariah Negeri Selangor Dari Perspektif Peguam Syarie*. UKM: Jurnal Undang-undang. Hlm 115-128.

penghutang itu sendiri seperti hilang tanpa dikesan, gagal memberi kerjasama dan seterusnya perintah nafkah anak culas dilaksanakan. Selain itu, terdapat perbincangan mengenai cabaran-cabaran yang dihadapi oleh peguam dalam melaksanakan penguatkuasaan perintah nafkah anak iaitu alamat yang diberi oleh pemiutang tidak lengkap, waran tangkap tidak dilaksanakan kerana kegagalan mengesan penghutang, dakwaan penghinaan mahkamah tidak dapat dilaksanakan kerana kelemahan penguatkuasaan dan pegawai pendakwa tidak memberi komitmen yang baik serta peruntukan undang-undang yang tidak jelas bagi pihak mahkamah untuk menguatkuasakannya seperti perintah pemilikan, *hiwalah*, sita dan jual.²⁹ Oleh itu, dalam kajian ini ia tidak memberi penyelesaian terhadap pemiutang untuk mendapatkan haknya kembali. Kajian ini juga membincangkan hal perintah nafkah anak sahaja dan tidak membabitkan nafkah 'iddah.

Seterusnya kajian daripada Zaini Nasohah dan Suwaid Tapah (2001)³⁰ yang menjelaskan analisis prosiding penguatkuasaan undang-undang iaitu Saman Penghutang Penghakiman (SPP) berkenaan tunggakan nafkah. Sebelum memulakan prosiding SPP, pemiutang perlu mengemukakan perintah nafkah yang telah dikeluarkan oleh mahkamah. Ia terjadi apabila perintah nafkah tersebut tidak dibayar oleh penghutang. Dalam kajian tersebut, pengaduan boleh dilaksanakan melalui kuatkuasa perintah, pelaksanaan perintah, perintah pemenjaraan dan saman penghutang penghakiman. Analisis kajian bermula daripada tahun 1994 sehingga tahun 2004 menunjukkan kes SPP dilaksana sebanyak 70 kes. Hasil kajian mendapati, tunggakan nafkah yang perlu dibayar kepada pemiutang

²⁹ Ibid.

³⁰ Zaini Nasohah & Suwaid Tapah. (2001). *Analisis Pelaksanaan Prosiding Saman Penghutang Penghakiman dalam Penguatkuasaan Perintah Pembayaran Nafkah: Kajian Kes Mahkamah Syariah Negeri Selangor*. 15 JUUM 43-52.

adalah berdasarkan budibicara hakim. Ini bermaksud, hakim memerintahkan kepada penghutang untuk membayar berdasarkan tahap kemampuannya sahaja walaupun pemiutang meminta untuk dibayar secara sekaligus. Sekiranya pemiutang bertindak untuk mendapatkan secara sekaligus, ia secara tidak langsung akan membebankan kepada penghutang dan dikhuatiri tidak dapat mematuhi untuk pembayaran tersebut.³¹ Kajian ini menjelaskan budibicara hakim dalam menentukan keputusan SPP. Jelasnya, masih terdapat kelonggaran dalam pelaksanaan SPP dan penguatkuasaan ini berlaku di negeri Selangor sahaja.

Kajian berikutnya di peringkat sarjana di Universiti Malaya oleh Halimatus Saadiah Kariya (2015)³² yang membincangkan pendaftaran dan penyelesaian kes penguatkuasaan undang-undang mengikut data statistik bermula daripada tahun 2008 sehingga 2012. Ia tidak membincangkan cara pelaksanaan bagi pembayaran tunggakan hutang seperti SPP, *hiwalah*, sitaan dan notis penghakiman kerana pegawai BSK pada ketika itu masih belum mempunyai tauliah peguam untuk berguam di Mahkamah Syariah di Negeri Kedah. Kes-kes didaftarkan oleh pelanggan mahkamah sendiri sambil ditunjuk ajar oleh pegawai BSK. Mahkamah juga hanya melaksanakan penguatkuasaan undang-undang melalui Perintah Tahanan Pendapatan Tenaga sahaja kerana kaedah tersebut memudahkan untuk memerintahkan potongan gaji terhadap majikan yang berpendapatan tetap. Kajian ini hanya melibatkan di Negeri Kedah sahaja.³³

³¹ Ibid.

³² Halimatus Saadiah Kariya (2015). *Penguatkuasaan Perintah Pembayaran Nafkah Anak: Kajian Mengenai Peranan Bahagian Sokongan Keluarga, Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Kedah*. UM: Disertasi Sarjana.

³³ Ibid.

c) Peranan dan Fungsi BSK

Seterusnya laporan jurnal berkenaan BSK telah ditulis oleh Mohd Amir bin Haji Arifin (2013)³⁴ yang menjelaskan peranan dan fungsi BSK. Terdapat tiga unit di bawahnya iaitu Unit Khidmat Nasihat dan Perundangan (UKNP), Unit Pengurusan Dana (UPD) serta Unit Pelaksanaan dan Penguatkuasaan Perintah (UPPP). Namun, terdapat cabaran bagi setiap negeri yang dihadapi oleh pegawai-pegawai BSK iaitu kuasa negeri hanya memberi tauliah peguam sahaja tetapi tidak diberi tauliah bailif. Ada juga negeri yang membenarkan kuasa bailif sahaja tetapi tidak diberi tauliah peguam. Secara tidak langsung, pelaksanaan tersebut tidak sekata bagi negeri-negeri di Malaysia dan ia tidak dapat dilaksanakan penguatkuasaan bagi menyelesaikan kes nafkah yang tertunggak. Jurnal ini hanya memfokuskan kepada kutipan balik wang iaitu dari Unit Pengurusan Dana (UPD) sahaja sedangkan kajian yang dilakukan oleh penyelidik pula memfokuskan kepada penyelesaian kes yang melibatkan UKNP dan juga UPPP.³⁵

Dalam melaksanakan penguatkuasaan nafkah di mahkamah syariah, Abu Suffian (2013)³⁶ dalam disertasinya ada menjelaskan prinsip-prinsip asas penubuhan BSK dalam melaksanakan tuntutan nafkah isteri dan nafkah anak. Pelaksanaan tersebut juga melibatkan peranan dan fungsi peguam BSK dan juga bailif. Kaedah kajiannya adalah secara kualitatif iaitu kaedah analisis dan kaedah temu bual. Asas penubuhan BSK yang dibincangkan dengan merujuk sumber-sumber kitab-kitab fiqh dan juga peruntukan undang-undang yang sedia ada. Selain itu, asas penubuhan BSK juga dirujuk dari

³⁴ Mohd Amir bin Haji Arifin. (2013). *Peguam Syarie dan Bailif: Perkongsian Pengalaman Cabaran Kutipan Balik Dana Pendahuluan Nafkah Anak*. Jurnal Hukum 37, Bhg.1.

³⁵ Ibid.

³⁶ Abu Suffian Abu Yaziz. (2013). *Penguatkuasaan Dan Pelaksanaan Perintah Nafkah di Bahagian Sokongan Keluarga (BSK), Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia*. UKM: Tesis Sarjana.

pengamalan di luar negara seperti *Child Support Agency (CSA)* di Australia dan United Kingdom serta *Local Child Support Agency (LCSA)* di California, Amerika Syarikat.³⁷ Walau bagaimanapun, disertasi beliau hanya menerangkan berkenaan fungsi dan peranan BSK dan bukan menjelaskan berkenaan tindakan BSK untuk menyelesaikan tunggakan nafkah.

Dan kajian yang terakhir daripada Jazilah binti Mohd Saad @ Saud (2013)³⁸ yang juga membincangkan peranan dan fungsi BSK mengenai mekanisma dalam menguatkuasakan undang-undang nafkah melalui Saman Penghutang Penghakiman, Notis Penghakiman, mediasi dan waran tangkap. Perbincangan ini berdasarkan fail-fail yang dikumpul dan dianalisis bagi setiap fail dalam melaksanakan penguatkuasaan oleh negeri-negeri. Hasil kajian mendapati, kebanyakan perintah yang dikeluarkan oleh mahkamah tidak menyatakan cara pelaksanaan kaedah pembayaran wang. Selain itu juga, kajian tersebut menyatakan bahawa walaupun terdapat kes persetujuan bersama, namun ia tidak menjamin untuk ia dipatuhi oleh salah satu pihak. Justeru, ia memerlukan satu tindakan penguatkuasaan yang tegas supaya dapat menyedarkan pihak tertentu terutamanya pihak penghutang.³⁹ Oleh yang demikian, kajian beliau tidak menjelaskan tentang penyelesaian kes dengan menuntut kembali wang nafkah secara berkesan, serta tindakan selanjutnya sekiranya pembayaran tidak dibuat setelah melebihi tempoh penghakiman.

³⁷ Ibid.

³⁸ Jazilah Mohd Saad@Mat Saud, Afridah Abbas, Noraini Hashim, dan Saodah Wok. (2013). *Mechanism of Enforcement and Execution of Muslim Maintenance Order: Court-Based System*. IIUM Law Journal 21, no. 2: IIUM. Hlm 207.

³⁹ Ibid.

Kesimpulannya, berdasarkan sorotan kajian-kajian lepas yang dirujuk, banyak kes yang memerlukan penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah sekiranya terdapat tunggakan hutang nafkah. Maka dengan itu, tertubuhlah satu unit BSK daripada JKSM pada tahun 2009 untuk membantu bagi menyelesaikan masalah tunggakan nafkah. Walau bagaimanapun, pelaksanaan yang dilakukan oleh pihak BSK masih terdapat kelompongan serta perbezaan pelaksanaan yang boleh dijalankan kajian lanjut. Kelompongan yang didapati ialah kajian-kajian lepas tidak membincangkan mengenai penguatkuasaan undang-undang secara keseluruhan. Kajian-kajian terdahulu banyak berbincang mengenai pelaksanaan penguatkuasaan dengan mengulas kaedah SPP, Notis Penghakiman dan perintah tahanan pendapatan tenaga, tetapi tidak ada perbincangan yang menggunakan pelaksanaan penguatkuasaan kaedah lain seperti *hiwalah*, sitaan dan pengkomitan. Kajian-kajian yang lepas juga tidak membincangkan penguatkuasaan undang-undang berdasarkan persepektif Islam seperti kitab-kitab fiqh daripada kalangan empat mazhab yang menjadikan sumber hukum syarak kepada undang-undang di negara ini. Selain daripada itu, kajian terdahulu juga tidak banyak membincangkan analisis kes mengenai tahap-tahap penguatkuasaan undang-undang.

Justeru, kajian ini akan dilakukan untuk melihat kepada tahap penguatkuasaan undang-undang mengenai tuntutan tunggakan nafkah yang digunakan secara menyeluruh di Malaysia di mana terdapat lima kaedah penguatkuasaan undang-undang untuk pelaksanaan yang telah diperuntukkan dalam statut iaitu SPP, Notis Penghakiman (pengkomitan), *hiwalah*, sita serta perintah tahanan pendapatan tenaga dan keberkesanan peratusan kes yang berjaya diselesaikan dengan bayaran berbanding tanpa bayaran.

1.8 METODOLOGI PENYELIDIKAN

Perkataan metodologi adalah dari dua perkataan Yunani iaitu “methodos” yang membawa maksud jalan atau cara, manakala perkataan “logos” yang bermaksud ilmu. Oleh itu, gabungan kedua-dua perkataan tersebut membawa maksud cara untuk memahami sesuatu ilmu dari penyelidikan.⁴⁰ Definisi dari Kenneth D. Bailey ialah data yang diperoleh akan ditafsir dan disimpulkan dari hasil kajian yang digunakan oleh penyelidik.⁴¹

Imam Bernadib⁴² menjelaskan metodologi ialah cara atau kaedah ilmu yang digunakan untuk meneliti kajian dengan melakukan sesuatu penyelidikan.⁴³ Penyelidikan pula menurut Tuckman⁴⁴ seperti mana dinukilkan dalam Sidek Mohd. Noah,⁴⁵ menjelaskan ia sebagai satu usaha yang sistematik untuk mendapatkan jawapan kepada sesuatu masalah. Penyelidikan juga bermaksud sesuatu yang dijalankan sama ada untuk mengetahui apa yang sedang berlaku, telah dan akan berlaku bagi menambah pengetahuan.⁴⁶ Oleh itu, penyelidikan ialah tatacara yang digunakan secara sistematik untuk mengetahui sesuatu masalah yang dikaji untuk menambah ilmu pengetahuan.

Kajian ini menggunakan metod kualitatif, pengumpulan data melalui kajian kepustakaan dan pengkalan data serta kajian lapangan. Selain itu, metod analisis data juga digunakan yang merangkumi tiga metod iaitu metod deduktif, metod induktif dan juga

⁴⁰ Koentjaraningrat. (1977). *Metode-metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia.

⁴¹ Bailey Kenneth. (1982). *Kaedah Penyelidikan Sosial Terjemahan Hashim Awang*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa Dan Pustaka.

⁴² Imam Bernadib. (1982). *Arti dan Metode Sejarah Pendidikan*. Yogyakarta: Yayasan FIK-IKIP.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Sidek Mohd. Noah. (2000). *Reka Bentuk Penyelidikan, Falsafah, Teori Dan Praktis*. Serdang: UPM.

⁴⁵ Mohd Shafie Abu Bakar. (1991). *Metodologi Penyelidikan Untuk Ekonomi dan Bidang-bidang Berkaitan, edisi kedua*. Bangi: UKM.

⁴⁶ Ibid.

metod komparatif. Metode-metode tersebut adalah bersesuaian dengan kajian ini dan dijelaskan secara terperinci sebagaimana berikut;

1.8.1 Metod Kualitatif

Kajian ini diinspirasi berdasarkan daripada kajian teori (sorotan kajian) yang kaya informasi atau maklumat dalam menafsirkan data-data yang diperoleh melalui pemahaman penyelidik yang sangat kompleks. Pemahaman daripada teori tersebut dianalisis dan diurai pada peringkat awal bagi menemukan kelompongan untuk dijadikan satu penemuan dapatan. Oleh hal yang demikian, dapatan yang diperoleh adalah berkisarkan penemuan yang tidak dijangka mengakibatkan asbab-asbab berdasarkan daripada penjelasan data-data atau bukti secara semula jadi.⁴⁷ Justeru, kajian kualitatif adalah sangat diperlukan dalam kajian ini bagi mendapatkan fakta, keputusan dan keabsahan yang diperolehi.

Kajian kualitatif juga berkonsepkan penyelidikan teras di mana ia mengait kepada bidang kemanusiaan, kesenian dan kajian klinikal terhadap tindakan manusia. Kajian ini lebih menekankan kepada pencarian maklumat dengan kaedah seperti pemerhatian, temu bual, penganalisan daripada dokumen atau fakta.⁴⁸ Kesemua kaedah-kaedah tersebut dikumpulkan maklumat dan data-data bagi memberi satu penemuan lalu dijelaskan dengan lebih mampan melalui metod pengumpulan data.

⁴⁷ Siti Uzairiah. (2017). *Kajian Kualitatif Dan Analisis Temu Bual*. Kuala Lumpur: Aras Publisher. Hlm 38.

⁴⁸ Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation method* (4th ed.). Sage Publication, Inc. ISBN: 978-1-4129-7212-3.

1.8.2 Metod Pengumpulan Data

Metod pengumpulan data ialah kaedah mengumpul maklumat yang digunakan dalam kajian ini di mana ia bersifat ciri, gambaran, konsep serta tafsiran daripada maklumat yang diperoleh.⁴⁹ Selain itu, penyelidikan ini dikaji untuk membantu menghasilkan kajian yang bernilai bersesuaian dengan kajiannya. Ia memerlukan tindakan yang disiplin dalam pengurusan masa dan kos untuk mendapatkan penyelidikan yang sempurna.⁵⁰ Penyelidikan ini juga adalah berbentuk secara deskriptif di mana bahan-bahan diperoleh melalui tulisan (dokumen) dan lisan (temubual) tentang kelakuan manusia.⁵¹

Penulis menggunakan dua bentuk kaedah pengumpulan data iaitu Kajian Kepustakaan (*Library Research*) dan Pengkalan Data serta Kajian Lapangan (*Field Research*) dalam usaha mengumpulkan data-data yang diperlukan. Kajian lapangan dipecahkan kepada dua metod kecil iaitu metod temubual dan metod pemerhatian. Penerangan kaedah-kaedah tersebut sebagaimana berikut;

a) i- Kajian Kepustakaan (*Library Research*)

Penyelidikan kepustakaan adalah penulisan yang dikaji oleh pengkaji bagi mendapatkan isi ilmu terhadap penemuan dan sumbangan.⁵² Ia dikaitkan dengan masalah-masalah kajian yang diteliti melalui pembacaan berdasarkan pengumpulan data-data yang ada berhubung dengannya. Metod ini hampir sama dengan metod dokumentasi,⁵³ iaitu

⁴⁹ Ahmad Sunawari Long. (2009). Op.Cit. Hlm 90.

⁵⁰ Abdul Rashid Moten (1998), *A Guide To Research Proposal And Report Writing*. Selangor: Research Centre International Islamic University, Malaysia. Hlm. 16.

⁵¹ Kamarul Azmi Jasmi. (2012). *Metodologi Pengumpulan Data Dalam Penyelidikan Kualitatif*. Persidangan Kertas Kerja Institut Pendidikan Guru Malaysia Kampus Temenggong Ibrahim, Jalan Datin Halimah, 80350 Johor Bahru, Negeri Johor Darul Ta'zim. Hlm 1.

⁵² Mohd Shafie Abu Bakar.(1991). Op.Cit.

⁵³ Charles Issawi. (1962). *Filsafat Islam Tentang Sejarah Terjemahan Ali Mukti*. Jakarta: Tinta Mas.

pengumpulan data melalui dokumen-dokumen yang mempunyai masalah berkaitan yang terdapat di kebanyakan perpustakaan.

Dalam kajian ini, setelah dokumen-dokumen diperolehi, penulis akan membaca, menyemak, menganalisis, meneliti, menghurai dan seterusnya akan merumuskan. Penulis akan membuat kesimpulan setelah mengkaji berdasarkan persoalan dan masalah kajian. Metod ini banyak digunakan di dalam bab kedua yang banyak menggunakan kitab-kitab fiqh. Manakala dalam bab ketiga dan bab keempat juga terdapat beberapa bahagian yang menggunakan statut undang-undang dan juga jurnal. Selain itu, metod ini juga digunakan untuk membuat rumusan dan kesimpulan.

Penulis akan merujuk sumber rujukan data dan fakta bahan-bahan yang diperolehi di perpustakaan-perpustakaan dalam negara dan yang berbentuk '*softcopy*' seperti buku-buku ilmiah, kertas-kertas seminar, majalah, akhbar, jurnal, dan lain-lain. Perpustakaan tersebut adalah:-

- i- Perpustakaan Hamzah Sendut, Universiti Sains Malaysia
- ii- Perpustakaan Tun Sri Lanang, Universiti Kebangsaan Malaysia
- iii- Perpustakaan Utama, Universiti Malaya
- iv- Perpustakaan Sultanah Bahiyah, Universiti Utara Malaysia
- v- Perpustakaan Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia, Putrajaya
- vi- Perpustakaan Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Pulau Pinang

ii - Pengkalan Data

Selain daripada kepustakaan, terdapat satu lagi perisian yang membolehkan bahan rujukan dijadikan kajian. Perisian pengkalan data yang digunakan dalam kajian ini adalah

Maktabah Syamilah. Hal ini selaras dengan kepesatan teknologi abad ini bagi mempelbagaikan medium pencarian melalui digital dengan lebih mudah dan berkesan dalam mencari bahan rujukan daripada bahasa Arab serta kesasiannya.

Pengkalan data ini juga bolehlah dikatakan sebagai perpustakaan digital. Ia boleh memuatkan ribuan hadis sebagai sumber perundangan kedua yang mengandungi periwayat, rantaian dan isnad.⁵⁴ Justeru, ia sangat efisien untuk dijadikan bahan atau rujukan secara pantas, cepat dan sahih.

b) Kajian Lapangan (*Field Research*)

Selain menggunakan metod kepustakaan untuk mendapatkan maklumat, metod kajian lapangan juga adalah sangat berkesan untuk mendapatkan maklumat-maklumat yang baru. Maklumat tersebut dipanggil pendekatan empirikal berdasarkan dari penghayatan dan pengamalan.⁵⁵ Penulis akan mencatat dan juga memerhati objek tersebut terhadap peristiwa yang benar-benar berlaku kepada individu atau kumpulan subjek secara semula jadi secara berterusan.⁵⁶

Sehubungan dengan itu, untuk mendapatkan pengamatan objek penelitian yang lebih jelas, penulis akan mengunjungi beberapa tempat kajian seperti Unit BSK yang bertempat di Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia, Putrajaya. Selain itu, penulis juga akan mengunjungi negeri-negeri yang mempunyai pejabat BSK iaitu di Pulau Pinang,

⁵⁴ Norazman Alias & Rabaatul Adawiyah Junus. (2022). *Analisis Pengaplikasian Pelajar Terhadap Perisian Maktabah Syamilah Dalam Pengajian Hadis*. The 8th International Prophetic Conference (SWAN 2022). Hlm 284-297.

⁵⁵ H. Syahrin Harahap. (2001). *Metodologi Studi dan Penelitian Ilmu-Ilmu Ushuluddin*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

⁵⁶ Chua Yan Piaw. (2006). *Kaedah dan Statistik Penyelidikan (Kaedah Penyelidikan)*. Kuala Lumpur: McGraw-Hill.