

Submission date: 5/03/2025 Accepted date: 16/04/2025 Published date: 30/05/2025

DOI: <https://doi.org/10.33102/abqari.vol32no1.630>

**PELAKSANAAN DAN PENGUATKUASAAN PERINTAH NAFKAH
TERTUNGGAK OLEH BAHAGIAN SOKONGAN KELUARGA: SATU SOROTAN
LITERATUR**

***Implementation and Enforcement of Arrears Alimony Orders by The Family Support
Division: A Literature Highlight***

Siti Madihah Ruzmi*, Asma Hakimah Ab Halim & Fatimah Yusro Hashim

Universiti Kebangsaan Malaysia

*Corresponding Author; E-mail: madiha.ruzmi2016@gmail.com

Abstrak

Melihat keruncingan masalah pengabaian perintah mahkamah berkaitan nafkah, sekali lagi pihak berkuasa 'campur tangan' dengan menubuhkan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) di bawah Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia (JKSM). BSK ditubuhkan melalui satu hasil daripada Mesyuarat Majlis Kebangsaan bagi Hal Ehwal Ugama Islam Malaysia Kali ke 46 pada 7 Jun 2007 di Putrajaya yang dipengerusikan oleh mantan Perdana Menteri Malaysia ke-5, Tun Abdullah Ahmad Badawi. Persoalannya, adakah BSK, amalan serta pelaksanaannya perlu diletakkan di dalam Akta/Enakmen Pentadbiran untuk menunjukkan punca kuasanya. Artikel ini meneliti kajian-kajian terdahulu berkaitan masalah melibatkan perintah nafkah, khususnya aspek yang dicakupi oleh kajian-kajian tersebut bagi mengenal pasti sejauhmana prosedur pelaksanaan dan penguatkuasaan perintah nafkah dan menganalisis permasalahan serta mencadangkan penyelesaian kepada BSK. Metodologi yang digunakan adalah kajian kualitatif dengan menggunakan instrumen keperpustakaan dengan mendapatkan sumber-sumber bacaan seperti kitab turath, kajian ilmiah melalui tesis dan artikel jurnal dalam meneliti kajian-kajian lepas yang berkaitan untuk mendapatkan data. Kajian ini juga menggunakan analisis secara induktif dan perbandingan. Hasil mendapati kajian-kajian lepas berkenaan pengabaian nafkah banyak menumpukan kepada tahap persepsi secara umum atau pun hanya memfokuskan kepada beberapa faktor. Kajian-kajian tersebut mendapati persepsi umum terhadap masalah nafkah adalah serius, manakala faktor yang mempunyai kecenderungan tinggi adalah sektor penguatkuasaan undang-undang dan sikap.

Kata kunci: Pelaksanaan, Penguatkuasaan, Bahagian Sokongan Keluarga, Perintah Nafkah.

Abstract

Seeing the severity of the problem of neglecting court orders related to maintenance, once again the authorities 'intervened' by establishing the Family Support Division (BSK) under the Malaysian Syariah Justice Department (JKSM). This BSK was established as a result of the 46th National Council Meeting for Malaysian Islamic Religious Affairs on 7 June 2007 in Putrajaya chaired by the former Prime Minister of Malaysia, Tun Abdullah Ahmad Badawi.

The question is, does the BSK, practice and implementation need to be gazetted in the Administrative Act/Enactment to show the source of its authority. This article examines previous studies related to problems involving maintenance orders, especially the aspects covered by those studies to identify the extent of the maintenance order implementation and enforcement procedures, analyze the problems and to propose solutions by BSK. The methodology used is a qualitative study by using library instruments to obtain reading resources such as scriptures, scientific studies through theses and journal articles to obtain data. This study also uses inductive and comparative analysis. The results of this literature highlight show that the general perception of the problem is serious, while the factors that have a high tendency are the law enforcement sector and attitudes.

Keywords: Implementation, Enforcement, Family Support Division, Maintenance Orders.

PENDAHULUAN

Artikel ini bertujuan meneliti kajian-kajian terdahulu yang berkaitan dengan pengabaian perintah nafkah oleh bekas suami atau bapa, khususnya dari sudut skop dan fokus kajian yang telah dijalankan. Kajian ini turut berhasrat mengenal pasti jurang yang masih wujud dalam penyelidikan sedia ada, sekali gus mencadangkan aspek-aspek lanjutan yang wajar diberi perhatian untuk tujuan penyelidikan masa hadapan.

Isu penguatkuasaan perintah nafkah bukanlah fenomena baharu dalam konteks sistem perundangan Islam di Malaysia. Kes-kes kekeluargaan yang melibatkan kelewatan dalam penyelesaian perceraian, tuntutan nafkah, hak penjagaan anak, poligami, mut'ah dan harta sepencarian sering kali mendapat perhatian umum dan menjadi tajuk perbincangan di media massa serta wacana akademik. Dalam menghadapi pelbagai cabaran ini, Mahkamah Syariah dan Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia (JKSM) telah melaksanakan beberapa inisiatif ke arah penambahbaikan sistem, termasuk memperkukuh aspek penguatkuasaan perintah mahkamah.

Kegagalan mematuhi perintah nafkah sering kali berlaku dalam kalangan pihak yang diperintahkan, dan keadaan ini secara langsung menjejaskan kebajikan anak-anak dan bekas isteri yang masih bergantung kepada nafkah tersebut. Walaupun Undang-Undang Keluarga Islam memperuntukkan hak dan tanggungjawab yang jelas berkaitan nafkah, namun cabaran utama terletak pada aspek pelaksanaan, khususnya apabila pihak yang bertanggungjawab enggan memberikan kerjasama atau mengelak daripada melaksanakan tanggungjawab tersebut.

Perhatian pihak kerajaan terhadap isu ini dapat dilihat menerusi keputusan Mesyuarat Majlis Kebangsaan Bagi Hal Ehwal Agama Islam Malaysia Kali ke-47 yang dipengerusikan oleh YAB Perdana Menteri pada 7 Jun 2007. Dalam mesyuarat tersebut, JKSM telah diarahkan untuk mengambil tindakan segera bagi menangani isu nafkah isteri dan anak. Sebagai respon, Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) telah ditubuhkan sebagai sebuah unit khusus di bawah JKSM bagi menyelaraskan penguatkuasaan perintah nafkah secara lebih efektif.

Penubuhan BSK memperlihatkan usaha sistematik bagi mengatasi kelemahan struktur sedia ada, khususnya dalam aspek penguatkuasaan. Walaupun peranan Mahkamah Syariah adalah untuk mengeluarkan perintah dan membuat penghakiman, pelaksanaan perintah

tersebut memerlukan kerjasama antara agensi serta pelaksanaan yang tegas. Dalam hal ini, mahkamah bukan sekadar mengeluarkan keputusan, tetapi perlu memastikan keputusan tersebut boleh dilaksanakan secara berkesan.

Perbandingan dengan amalan di peringkat antarabangsa menunjukkan bahawa usaha untuk menubuhkan institusi sokongan bukanlah sesuatu yang asing. Negara-negara seperti Britain, Australia, New Zealand, Singapura dan Maghribi telah terlebih dahulu menubuhkan agensi khas bagi menguruskan tuntutan dan penguatkuasaan nafkah. Walaupun masih terdapat kelemahan dalam pelaksanaan, penubuhan agensi tersebut membuktikan wujudnya komitmen negara-negara terbabit terhadap perlindungan hak kewangan keluarga pasca perceraian.

Di Malaysia, bidang kuasa BSK yang pada awalnya tertumpu kepada penguatkuasaan nafkah isteri dan anak, telah diperluaskan kepada perintah mut'ah bermula Januari 2018. Perkembangan ini menggambarkan komitmen berterusan JKSM dalam memperkukuh perlindungan undang-undang keluarga Islam, sejajar dengan keperluan semasa dan aspirasi keadilan syariah.

Kajian oleh Roslina Che Soh et al. (2017) membincangkan sejauh mana BSK berkesan dalam menangani penguatkuasaan nafkah anak selepas perceraian, termasuk cabaran yang dihadapi dan perbandingan dengan negara maju seperti Australia, UK dan New Zealand. Kajian ini menyokong pandangan bahawa undang-undang memang mantap, tetapi kelemahan dalam penguatkuasaan menjadi masalah utama sejajar dengan kenyataan bahawa usaha penguatkuasaan masih gagal dalam banyak kes.

Nur Zulfah Md Abdul Salam dan Nur Syazwani Mohd Khatib (2020) pula membincangkan kepentingan penubuhan BSK sebagai mekanisme untuk menangani masalah tunggakan nafkah yang semakin meruncing. Kajian ini menekankan bahawa BSK memberi khidmat nasihat, memudahkan proses tuntutan, dan berperanan sebagai peguam syarie serta bailif untuk penguatkuasaan. Namun, ia juga mendedahkan masalah seperti kekangan dana dan pengurusan kewangan yang lemah. Ini menyokong kenyataan bahawa kelemahan penguatkuasaan adalah berakar pada isu kapasiti agensi, termasuk dana dan sumber manusia.

Kemudian, Kajian oleh Jazilah Mohd Saad (2017) menunjukkan bahawa penguatkuasaan melibatkan gabungan tindakan pentadbiran dan mahkamah, tetapi arahan nafkah sering kali tidak jelas salurannya dan kurang berorientasi kepada hasil praktikal. Kajian juga mencadangkan agar mekanisme undang-undang dan pentadbiran diharmonikan mencerminkan keperluan peranan aktif BSK dan penggubalan tatacara yang lebih kukuh.

Abu Suffian Abu Yaziz (2013), dalam tesis beliau menegaskan bahawa model BSK merupakan sebuah model hibrid yang menggabungkan fungsi institusi kehakiman dan agensi sokongan. Model ini diinspirasi daripada sistem-sistem luar negara seperti *Child Support Agency* (CSA) di Australia dan United Kingdom, *Local Child Support Agency* (LCSA) di California, serta pendekatan yang dilaksanakan di Mesir. Penulis turut menekankan keperluan mewujudkan kerangka undang-undang yang formal, pemisahan institusi yang jelas serta pengurusan dana yang sistematik bagi meningkatkan keberkesanan BSK. Cadangan penubuhan sebuah yayasan atau agensi bebas juga dikemukakan sebagai langkah strategik ke arah penambahbaikan menyeluruh.

Kajian antarabangsa menunjukkan bahawa penguatkuasaan nafkah di negara maju juga mengalami cabaran walau wujud agen khusus. Misalnya, kajian Tribunal Wanita 2021 menyenaraikan kelemahan seperti prosedur yang rumit, kelewatan perundangan, dan kegagalan mengesan bapa tanggungjawab. Ini mengukuhkan hujah bahawa penubuhan BSK dan perbandingan antarabangsa bukan sekadar simbolik, tetapi bertujuan mengisi jurang dalam keberkesanan penguatkuasaan. Pengabaian perintah nafkah bukan semata-mata kerana kelemahan undang-undang, tetapi kerana jurang dalam pelaksanaan dan penguatkuasaan. Penubuhan BSK adalah langkah strategik dan perlu diperkasa dengan dukungan perundangan, pendanaan, dan kerjasama agensi sebagaimana dicadangkan oleh banyak kajian.

BAHAGIAN SOKONGAN KELUARGA: PERANAN DAN HUBUNGANNYA DENGAN PENGUATKUASAAN DAN PELAKSANAAN PERINTAH NAFKAH

Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) merupakan unit baharu yang ditubuhkan di bawah Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia (JKSM). Namun begitu, sehingga kini masih belum terdapat peruntukan undang-undang khusus yang mengiktiraf kewujudan dan bidang kuasa bahagian ini secara formal (Abu Yaziz, 2013). Penubuhan BSK mengambil inspirasi daripada model agensi sokongan nafkah di negara-negara seperti United Kingdom, Australia, New Zealand dan Kanada, seperti *Child Support Agency* dan *Family Support Authority*. Namun begitu, operasi BSK masih terikat dengan kerangka undang-undang sedia ada yang berbeza mengikut enakmen negeri (Nur Zulfah & Nur Syazwani, 2022).

Secara umumnya, dua undang-undang utama yang menjadi rujukan BSK dalam penguatkuasaan perintah nafkah ialah Enakmen Undang-Undang Keluarga Islam Negeri-Negeri dan Enakmen Tatacara Mal Mahkamah Syariah. Sebagai contoh, Seksyen 60 Enakmen Undang-Undang Keluarga Islam (Negeri Selangor) 2003 memperuntukkan hak isteri untuk menuntut nafkah semasa perkahwinan dan selepas perceraian, manakala Seksyen 70 dan Seksyen 78 memperuntukkan hak menuntut tunggakan nafkah. Sementara itu, Bahagian XVIII Enakmen Tatacara Mal Mahkamah Syariah (Negeri Selangor) 2003, iaitu dari Seksyen 147 hingga Seksyen 185, mengandungi peruntukan berkaitan penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah (JKSM, 2019).

Walaupun tiada peruntukan khusus bagi BSK dalam Akta atau Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri-Negeri, pelaksanaan fungsinya tetap sah sekiranya diendorseskan oleh Ketua Hakim Syarie Negeri. Arahan sedemikian merupakan arahan rasmi yang wajib dipatuhi oleh Hakim Syarie, Peguam Syarie, Pendakwa Syarie dan pegawai mahkamah di negeri berkenaan (JKSM, 2021).

Sejak ditubuhkan, BSK telah menunjukkan keberkesanan dalam mengurangkan rungutan berkaitan kelewatan atau kegagalan pelaksanaan perintah nafkah. Fungsi utamanya sebagai medium sokongan kepada pelaksanaan perintah Mahkamah Syariah telah memberi kesan positif terhadap penyelesaian kes-kes nafkah (Nur Zulfah & Nur Syazwani, 2022). Justeru itu, penggubalan undang-undang khusus yang mengiktiraf peranan BSK adalah amat wajar bagi memperkukuh kedudukan, kredibiliti dan bidang kuasanya secara formal. Walaupun matlamat jangka panjang ialah untuk mewujudkan sebuah agensi bebas yang lebih efektif dan bebas daripada kekangan perundangan sedia ada, buat masa ini BSK perlu terus berfungsi berdasarkan peruntukan yang ada, termasuk Enakmen Undang-Undang Keluarga Islam, Enakmen Tatacara Mal Mahkamah Syariah dan Arahan Amalan Mahkamah (JKSM, 2019; Abu Yaziz, 2013).

METODOLOGI

Kajian ini menggunakan pendekatan penyelidikan kualitatif, dengan kaedah utama ialah kajian perpustakaan (*library research*) untuk mengumpul data daripada sumber-sumber bertulis seperti buku ilmiah, jurnal, kertas kerja, majalah, akhbar dan dokumen rasmi (Creswell, 2014; Chua, 2011). Penulis telah mengunjungi beberapa perpustakaan utama, termasuk Perpustakaan Negara, Perpustakaan Tun Seri Lanang UKM, Perpustakaan Fakulti Undang-Undang UKM, Perpustakaan Akademi Pengajian Islam UM, serta Pusat Sumber Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Selangor bagi tujuan pengumpulan bahan.

Analisis data dilaksanakan melalui analisis deskriptif kualitatif, melibatkan dua pendekatan utama, iaitu induktif dan deduktif. Pendekatan induktif digunakan untuk meneroka latar belakang penubuhan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) serta mencadangkan penambahbaikan pelaksanaan dan penguatkuasaan perintah nafkah (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014; Noraini, 2010). Pendekatan deduktif pula digunakan untuk menerapkan teori dalam menilai data khusus berkaitan keberkesanan pelaksanaan perintah melalui BSK di pelbagai negeri.

Pengkaji turut menggunakan teknik perbandingan dan penandaarasan (*benchmarking*) melalui sorotan literatur bagi mengenal pasti jurang, persamaan dan perbezaan dalam kajian terdahulu yang berkaitan dengan penguatkuasaan nafkah. Ini seterusnya membolehkan rumusan dibuat secara khusus dan berasaskan bukti terhadap cadangan penambahbaikan sistem pelaksanaan perintah melalui institusi BSK (Merriam & Tisdell, 2016; Sidek, 2005).

DAPATAN

Pengkaji meninjau kajian-kajian lepas berkenaan pengabaian perintah nafkah anak yang melibatkan bekas suami/bapa, khususnya aspek-aspek yang diberi perhatian dalam kajian-kajian tersebut. Matlamatnya adalah untuk mengkaji dan meneroka jurang yang dikenal pasti dalam kajian terdahulu mengenai tanggungjawab terhadap perintah nafkah anak-anak dan untuk mengenalpasti aspek-aspek berikutnya untuk penyelidikan lanjut.

Selepas mengkaji kajian-kajian lepas, pengkaji mendapati bahawa kebanyakan literatur memfokuskan kepada pelbagai aspek pelaksanaan dan penguatkuasaan perintah nafkah secara menyeluruh. Isu tanggungjawab terhadap perintah nafkah merupakan tumpuan penyelidikan akademik mahupun institusi yang terkait. Ini mungkin disebabkan senario pengabaian terhadap perintah nafkah menjadi persoalan penting yang menjadi tumpuan masyarakat di negara ini. Meneliti kajian-kajian lepas, terdapat banyak kajian telah dijalankan oleh pelbagai pihak mengenai isu pengabaian perintah nafkah. Kajian-kajian tersebut merangkumi beberapa aspek utama.

Aspek yang dititikberatkan dan diberi tumpuan ialah kepada kesedaran umum terhadap perspektif undang-undang serta sikap dan tanggungjawab pihak-pihak yang kebanyakannya terdiri daripada suami dan bapa kepada anak-anak yang diperintahkan membayar nafkah anak dengan secara sengaja cuai dan atas faktor ketiadaan sebarang tindakan atau hukuman yang dikenakan ke atas mereka. Aspek lain yang turut diambil kira dalam kajian lepas ialah tahap risiko atau kecenderungan yang wujud dalam organisasi pentadbiran khususnya BSK sekiranya arahan perintah nafkah diabaikan. Terdapat juga kajian yang menumpukan kepada tahap integriti bekas suami/bapa yang sengaja acuh tidak acuh dalam pembayaran nafkah terhadap anak-anak serta kajian tentang kepentingan peranan

Peguam Syarie dalam memastikan tindakan yang diambil berkesan. Sesetengah tindakan dianggap tidak relevan dan tidak bermerit kerana ia nyata tidak dapat dilakukan akibat tidak ada kesediaan dan kerjasama yang baik di pelbagai peringkat.

Kajian terdahulu berkaitan perintah nafkah yang dikeluarkan oleh Mahkamah Syariah tertumpu kepada penilaian persepsi umum dan tahap risiko atau kecenderungan mengabaikan perintah nafkah serta tahap integriti bekas suami/bapa yang gagal dalam melaksanakan penghakiman serta kurang rasa tanggungjawab sebagaimana yang telah diperintahkan. Hasil dari sorotan literatur ini mengetengahkan dan menunjukkan bahawa persepsi umum dan kesedaran masyarakat tentang masalah ini dianggap serius. Manakala faktor dan punca kecenderungan mengabaikan pembayaran nafkah sering dikaitkan dengan penguatkuasaan undang-undang dan sikap.

Tambahan pula, kewujudan peluang dan ruang untuk Peguam Syarie melaksanakan dan menguatkuasakan perintah nafkah sentiasa ada termasuk kelemahan dalam prosedur undang-undang. Meneliti kajian-kajian lepas, hasil kajian mendapati bahawa terdapat kelemahan dari aspek undang-undang berhubung penubuhan BSK. Kajian lanjut boleh dijalankan untuk mengkaji keperluan terhadap gubalan atau pindaan undang-undang ke arah memperkasakan Bahagian Sokongan Keluarga di Malaysia atau menggubal perundangan baharu yang melibatkan prosedur penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah di Mahkamah Syariah dalam pembayaran perintah nafkah yang dikeluarkan oleh Mahkamah Syariah.

Selain, kelemahan dalam penguatkuasaan undang-undang merupakan antara faktor utama peningkatan risiko penyelewengan dalam perintah nafkah. Oleh itu, pendidikan dan penghayatan nilai murni, penguatkuasaan undang-undang antara lain adalah penting bagi memastikan tahap integriti yang tinggi dalam kalangan bekas suami/bapa dalam tanggungjawab kesedaran penunaian nafkah dan mengurangkan risiko pengabaian nafkah. Walau bagaimanapun, terdapat jurang yang dikenal pasti berdasarkan sorotan literatur untuk kajian berkaitan isu integriti yang melibatkan bekas suami/bapa, yang boleh menjadi hala tuju untuk penyelidikan lanjut. Pertama, untuk menyiasat lebih lanjut kewujudan penalti dan pendakwaan berkaitan pembayaran nafkah dalam kes berprofil tinggi yang melibatkan pegawai awam; dan kedua, penyelidikan lanjut untuk menyiasat dan mengkaji keberkesanan penubuhan BSK berhubung dengan dasar, rancangan dan inisiatif kerajaan yang bertujuan untuk memerangi penyalahgunaan perintah nafkah dan meningkatkan tahap integriti dalam kalangan bekas suami/bapa.

Dapatan dan cadangan daripada kajian literatur ini boleh dijadikan rujukan dan membantu kerajaan dalam menerima pakai peraturan dan program untuk menambah baik isu integriti suami/bekas suami dan secara khusus menangani masalah pengabaian perintah nafkah dalam perkhidmatan awam. Ia bertujuan untuk bertindak sebagai panduan. Memandangkan kerajaan telah melakukan banyak usaha penambahbaikan sejak beberapa tahun kebelakangan ini, kajian lanjut boleh dijalankan untuk mengetahui sama ada inisiatif yang dilakukan oleh kerajaan membantu meningkatkan tahap integriti dalam pembayaran perintah nafkah yang dikeluarkan oleh mahkamah Syariah mencapai objektifnya. Antara lain:

1. Fokus Kajian: Penekanan Terhadap Isu Tanggungjawab Bekas Suami/Bapa

Kekuatan: Kajian ini secara komprehensif meninjau pelbagai dimensi pengabaian nafkah anak. Memberi tumpuan kepada aspek tanggungjawab moral dan undang-undang, khususnya terhadap perintah Mahkamah Syariah.

Kelemahan: Walaupun tanggungjawab bekas suami/bapa diberi perhatian, pendekatan kajian literatur ini lebih bersifat deskriptif daripada analitik, kurang mengkaji punca struktur (seperti status sosioekonomi, lokasi geografi, latar belakang pendidikan). Tiada pembezaan antara pengabaian disengajakan dan ketidakmampuan sebenar membayar nafkah.

2. Fokus Literatur: Persepsi Umum & Kesedaran

Kekuatan: Pengakuan bahawa kesedaran dan persepsi masyarakat penting dalam menilai keberkesanan perintah mahkamah dan tahap kepatuhan individu.

Kelemahan: Banyak kajian lalu hanya menyentuh pada persepsi, bukan pada data empirik seperti kadar kepatuhan terhadap perintah nafkah, bilangan perintah yang tidak dipatuhi, atau profil demografi pelanggar perintah. Kurangnya penggunaan data kuantitatif menjadikan dapatan terdahulu kurang kukuh untuk menyokong dasar atau pindaan undang-undang.

3. Penglibatan Institusi (BSK, Mahkamah Syariah, Peguam Syarie)

Kekuatan: Kajian mengiktiraf peranan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) dan Peguam Syarie dalam penguatkuasaan. Menekankan bahawa kelemahan prosedur undang-undang adalah faktor utama ketidakberkesanan.

Kelemahan: Tidak ada kajian perbandingan atau analisis prestasi inter-agensi (misalnya kerjasama antara BSK dan Jabatan Kebajikan Masyarakat). Kurangnya cadangan konkrit mengenai reformasi institusi, termasuk pelaksanaan mekanisme “*enforcement first*” atau pelaporan awam terhadap kegagalan nafkah.

4. Jurang Kajian (Research Gap)

Dikenal pasti: Isu integriti bekas suami/bapa masih belum banyak dikaji secara mendalam. Tiada fokus terhadap profil pesalah. Contohnya, pegawai awam yang mengabaikan perintah nafkah. Kekurangan kajian terhadap keberkesanan sebenar BSK dari segi impak dasar, pelaksanaan dan pencapaian objektif.

Potensi kajian lanjut: Kajian kes atas perintah nafkah yang berjaya dikuatkuasakan berbanding yang gagal. Penilaian keberkesanan inisiatif kerajaan seperti e-Nafkah dan penglibatan agensi penguatkuasa.

5. Aspek Empirik dan Penilaian Objektif

Kritikan: Kurangnya penggunaan data primer atau statistik rasmi dalam menilai keberkesanan pelaksanaan. Kajian lebih menekankan kepada analisis naratif/lisan berbanding pengukuran keberhasilan. Tiada kajian yang menguji hubungan antara tahap integriti dan pematuhan nafkah, misalnya melalui indeks integriti atau soal selidik psikometrik.

Kajian ini berjaya mengenal pasti jurang penting dalam literatur terdahulu, khususnya berkaitan dengan integriti bekas suami/bapa dan kelemahan sistem penguatkuasaan. Namun, ia masih bersifat konseptual dan normatif, kurang memberi data empirikal yang boleh dijadikan asas kukuh untuk perumusan dasar. Untuk penyelidikan lanjut, pendekatan multidisiplin dan gabungan kaedah kualitatif dan kuantitatif amat penting agar penilaian

terhadap keberkesanan institusi seperti BSK benar-benar mencerminkan realiti di lapangan. Ringkasan kenyataan dalam bentuk jadual berdasarkan 8 isu utama pelaksanaan dan penguatkuasaan perintah nafkah di Mahkamah Syariah Malaysia adalah sebagaimana berikut:

Isu/Kategori	Dapatan Utama	Sumber Kajian	Cadangan/Implikasi
1. Hak Isteri vs Diskresi Mahkamah	Budi bicara hakim kadang tidak adil kepada isteri; nafkah ditentukan ikut kemampuan suami, bukan keperluan isteri.	Zaini Abdullah (2007)	Hakim perlu seimbang antara keadilan substantif dan prosedural; lebih sensitif kepada beban kewangan isteri.
2. Kelemahan Sistem Penguatkuasaan	Hanya 86% perintah nafkah dikuatkuasa; tiada hukuman tegas & mekanisme lemah.	Noor Aziah Mohd Awal (2005)	Wujudkan mekanisme kuat & hukuman terhadap ingkar perintah.
3. Sikap & Kegagalan Pematuhan Sukarela	Suami culas, enggan bekerjasama, hilang tanpa jejak.	Zaini Nasohah (2001)	Perlukan sistem jejak dan penguatkuasaan lebih tegas terhadap penghindaran nafkah.
4. Peranan BSK (Bahagian Sokongan Keluarga)	Bantu salur pendahuluan nafkah & bertindak sebagai peguam syarie/bailif; tetapi sumber terhad.	Nur Zulfah & Nur Syazwani (2022)	Tambah peruntukan dana dan tenaga kerja agar BSK lebih efektif.
5. Struktur Institusi Mahkamah Lemah	Kurang guna peruntukan undang-undang seperti hiwalah, tahanan gaji, dll.	Jazilah Mohd Saad & rakan (2019)	Penstrukturan semula institusi; maksimakan penggunaan semua peruntukan.
6. Cabaran Lokasi & Logistik (Sabah)	Kekurangan pegawai, kenderaan, bidang kuasa sempit.	Mohd Amir Arifin (2021)	Penyeragaman dan pengukuhan sistem pelaksanaan antara negeri.
7. Peranan Bailif & Maqasid al-Shari'ah	Pelaksanaan nafkah harus dilihat sebagai kewajipan moral & agama.	Mohd Nazrin Mohd Ali (2022)	Pendidikan dan penekanan maqasid al-Shari'ah dalam penguatkuasaan.
8. Mediasi & Penyelesaian Alternatif	Mediasi kurangkan konflik tetapi pematuhan hasil mediasi lemah.	Jazilah Mohd Saad & rakan (2022)	Latihan mediator, fasiliti mesra pelanggan & mediasi dalam talian.

Rajah 1: Isu-Isu Utama Pelaksanaan dan Penguatkuasaan Perintah Nafkah di Mahkamah Syariah Malaysia

PERBINCANGAN

Pelbagai kajian telah dilaksanakan oleh penyelidik tempatan dan antarabangsa bagi membincangkan isu pelaksanaan serta penguatkuasaan perintah nafkah. Zaini Abdullah (2007), melalui kajiannya di Mahkamah Syariah Selangor bagi tempoh 1999 hingga 2004, mendapati bahawa pelaksanaan perintah nafkah banyak bergantung kepada inisiatif pihak isteri selaku pemiutang penghakiman. Sebaliknya, mahkamah mempunyai budi bicara untuk menentukan jumlah bayaran yang wajar dan mampu dibayar oleh penghutang, berdasarkan peruntukan undang-undang dan keadilan situasi. Kajian turut mengetengahkan keraguan dalam kalangan isteri sama ada jumlah nafkah yang diperintahkan mencukupi untuk menampung keperluan hidup harian secara *makruf*.

Walau bagaimanapun, kajian menekankan bahawa pelaksanaan budi bicara kehakiman mesti disokong dengan kerjasama yang telus antara kedua-dua pihak agar

keadilan dapat dicapai secara menyeluruh. Dalam menghadapi kadar pelanggaran perintah nafkah yang tinggi, tindakan penguatkuasaan melalui mahkamah dilihat sebagai saluran utama yang digunakan oleh pihak yang teraniaya. Justeru, kelemahan sedia ada dalam sistem penguatkuasaan perlu ditambah baik secara berterusan (Zaini, 2007).

Dalam kajian lain, Noor Aziah Mohd Awal (2005) melaporkan bahawa walaupun hampir 94% kes pendaftaran nafkah berjaya diselesaikan oleh Mahkamah Syariah Negeri, kadar keberkesanan penguatkuasaan dan pelaksanaannya hanya mencatat 86%. Pencapaian ini dianggap tidak memuaskan dan berpunca daripada pelbagai kekangan, termasuk kelemahan aspek perundangan serta keingkaran berterusan pihak yang diarahkan membayar nafkah, khususnya bekas suami dan bapa, tanpa sebarang tindakan hukuman yang tegas dikenakan ke atas mereka.

Kajian oleh Zaini Nasohah (2018) yang bertajuk “Cabaran Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah Nafkah di Mahkamah Syariah Negeri Selangor dari Perspektif Peguam Syarie” memberikan gambaran yang jelas mengenai isu-isu yang menyulitkan pelaksanaan perintah nafkah di Mahkamah Syariah. Kajian ini menegaskan bahawa antara faktor utama kegagalan pemberi nafkah untuk mematuhi perintah mahkamah adalah berkait rapat dengan sikap individu yang culas terhadap tanggungjawab tersebut. Dalam sesetengah kes, individu yang diperintahkan untuk membayar nafkah didapati sengaja menghilangkan diri atau tidak dapat dikesan, menyebabkan perintah mahkamah tidak dapat dikuatkuasakan (Zaini, 2018).

Tambahan pula, kelemahan dalam pelaksanaan peruntukan undang-undang sedia ada turut menjadi antara faktor penghalang utama. Dapatan kajian menunjukkan bahawa sesetengah peruntukan dianggap tidak praktikal untuk dilaksanakan atas beberapa sebab, antaranya ketidaksediaan institusi kehakiman dan kurangnya kerjasama daripada agensi berkaitan. Keadaan ini menyebabkan peguam syarie cenderung memilih bentuk tindakan tertentu sahaja yang dilihat lebih berkesan, dan mengabaikan opsyen lain yang dianggap tidak efisien dari sudut praktikaliti (Zaini, 2018). Secara keseluruhan, kajian ini menggariskan bahawa usaha menambah baik pelaksanaan perintah nafkah hanya boleh dicapai melalui komitmen bersepadu daripada semua pihak berkepentingan, termasuk mahkamah, penguat kuasa, pihak peguam, dan institusi sokongan lain.

Kajian oleh Zaini Nasohah dan Suwaid Tapah (2001) bertajuk “Analisis Pelaksanaan Prosiding Saman Penghutang Penghakiman dalam Penguatkuasaan Perintah Pembayaran Nafkah: Kajian Kes Mahkamah Syariah Negeri Selangor” turut mengesahkan bahawa tahap ketidakpatuhan terhadap perintah nafkah yang dikeluarkan oleh Mahkamah Syariah adalah tinggi. Fenomena ini menggambarkan satu cabaran besar dalam menjamin keberkesanan pelaksanaan keputusan mahkamah. Kajian ini mendapati bahawa prosiding saman terhadap penghutang penghakiman kekal menjadi antara mekanisme yang masih relevan dan sering dipilih oleh pihak plaintif bagi memastikan pihak yang diperintah mematuhi keputusan mahkamah (Zaini & Suwaid, 2001).

Namun begitu, kajian tersebut juga menegaskan bahawa kelemahan-kelemahan yang wujud dalam pelaksanaan prosiding ini perlu ditangani secara tuntas. Ini penting agar setiap perintah yang dikeluarkan oleh mahkamah Syariah dihormati dan dipatuhi oleh pihak yang terlibat. Sekiranya terdapat pelanggaran yang disengajakan terhadap perintah tersebut, tindakan pengkomitan atau hukuman terhadap penghinaan mahkamah (*contempt of court*) perlu dipertimbangkan sebagai langkah tegas untuk menegakkan kewibawaan institusi kehakiman Syariah (Zaini & Suwaid, 2001).

Kajian oleh Nur Zulfah Md Abdul Salam dan Nur Syazwani Mohd Khatib (2020) dari Jabatan Undang-Undang, Fakulti Syariah dan Undang-Undang, Kolej Universiti Islam Antarabangsa Selangor (KUIS) meneliti isu tunggakan nafkah melalui mekanisme penubuhan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK). Hasil kajian tersebut menunjukkan bahawa BSK merupakan satu inisiatif penting dalam menangani kes-kes berkaitan tunggakan nafkah anak. BSK memainkan peranan secara langsung dalam menyediakan perkhidmatan perundangan dan khidmat nasihat syariah kepada pihak yang berkepentingan, khususnya dalam hal tuntutan nafkah anak serta pelaksanaan dan penguatkuasaan perintah mahkamah (Nur Zulfah & Nur Syazwani, n.d.).

Lebih daripada itu, BSK turut berfungsi sebagai peguam syarie dan bailif dalam melaksanakan penghakiman serta menguatkuasakan perintah berkaitan pembayaran nafkah. Walau bagaimanapun, kajian ini turut menyorot beberapa kekangan yang dihadapi BSK, terutamanya berkaitan pengurusan kewangan dan keterbatasan sumber dana. BSK memerlukan modal yang mencukupi untuk menyara ibu atau isteri yang terkesan akibat kegagalan bekas suami melaksanakan tanggungjawab nafkah yang telah diperintahkan mahkamah. (Nur Zulfah & Nur Syazwani, n.d.).

Dapatan kajian menunjukkan bahawa amalan penyaluran bayaran pendahuluan nafkah oleh BSK merupakan pendekatan yang berkesan dalam membantu golongan yang memerlukan, terutamanya apabila pihak suami gagal mematuhi perintah mahkamah. Kejayaan pelaksanaan ini menjadikan BSK sebagai entiti yang mendapat perhatian kerajaan negeri, yang turut memperuntukkan dana tahunan untuk memastikan kesinambungan fungsinya. Justeru, penyaluran dana yang mencukupi kepada BSK dilihat sebagai langkah penting untuk memperluas keberkesanan agihan bantuan nafkah kepada pihak yang layak.

Kajian oleh Jazilah Mohd Saad @ Mat Saud, Afridah Abbas, Noraini Hashim, dan Saodah Wok (2019) yang bertajuk “Mekanisme Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah Nafkah Orang Islam: Sistem Berasaskan Mahkamah” menyorot kelemahan dalam penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah mahkamah sebagai punca utama ketidakpatuhan terhadap perintah Mahkamah Syariah. Kajian ini menjelaskan bahawa kelemahan tersebut tidak hanya mencerminkan kekurangan dalam pelaksanaan undang-undang, tetapi juga secara langsung menjejaskan kredibiliti Mahkamah Syariah sebagai institusi yang bertanggungjawab menjalankan keadilan menurut undang-undang Islam (Jazilah et al., 2019).

Kajian ini mencadangkan agar proses pengeluaran perintah berkaitan nafkah perlu diperbaiki dengan penyelarasan lebih rapi antara prosedur bukan perundangan dan proses undang-undang. Penekanan diberikan kepada peranan hakim yang bukan sahaja bertanggungjawab menentukan sama ada perintah patut diberikan berdasarkan bukti, malah juga memastikan perintah tersebut dapat dilaksanakan secara berkesan (Jazilah et al., 2019). Dapatan kajian menunjukkan bahawa lebih daripada separuh kes penguatkuasaan melibatkan perintah yang berpunca daripada perjanjian persetujuan (sulh). Walaupun sulh dapat mempercepatkan proses penyelesaian kes, kepatuhan terhadap perjanjian ini tidak semestinya terjamin. Faktor kemampuan penghutang untuk membayar turut menjadi penentu utama dalam memastikan pematuhan terhadap perintah mahkamah (Jazilah et al., 2019).

Selain itu, kajian ini turut mencatatkan bahawa purata masa yang diambil oleh pemiutang penghakiman untuk memulakan permohonan penguatkuasaan adalah antara tujuh bulan hingga setahun selepas perintah nafkah dikeluarkan. Tempoh tiga bulan biasanya diberikan kepada penghutang sebelum tindakan penguatkuasaan diambil. Isu alamat

penghutang yang berubah atau tidak diketahui kerap menjadi halangan dalam penyampaian saman dan notis, walaupun penubuhan Unit Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) di setiap Mahkamah Syariah di Malaysia membantu dalam menguruskan penyampaian ini (Jazilah et al., 2019). Kajian ini menegaskan bahawa kegagalan untuk menyampaikan saman dan notis kerana alamat penghutang tidak diketahui masih merupakan cabaran utama dalam proses penguatkuasaan perintah nafkah (Jazilah et al., 2019).

Kajian oleh Mohamed Fouzi Mokhtar, Siti Fatimah Ahmad Maulana, Salmi Amalia Jamil, dan Mohd Fariq Azaimi Apandi (2020) yang bertajuk “Jenis-jenis Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah di Mahkamah Syariah Wilayah Persekutuan: Satu Pengenalan” membincangkan pelaksanaan dan penguatkuasaan perintah mahkamah khususnya berkaitan nafkah di Mahkamah Syariah Wilayah Persekutuan. Kajian mendapati bahawa peruntukan undang-undang yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penguatkuasaan perintah ini kurang kerap digunakan secara menyeluruh. Hanya beberapa peruntukan seperti perintah tahanan pendapatan, saman penghutang penghakiman, dan perintah pengkomitan yang sering diaplikasikan dalam penguatkuasaan (Mohamed Fouzi et al., 2020).

Bagi meningkatkan keberkesanan proses penguatkuasaan dan pelaksanaan, kajian tersebut mencadangkan penubuhan Bahagian Pelaksanaan dan Penguatkuasaan Perintah di Mahkamah Syariah Wilayah Persekutuan. Penubuhan bahagian ini diharapkan dapat memastikan prosedur penguatkuasaan berjalan dengan saksama, jujur, dan cekap (Mohamed Fouzi et al., 2020). Selain itu, kajian ini menekankan pentingnya pendedahan dan kefahaman menyeluruh kepada semua pihak berkepentingan dalam sistem kehakiman mengenai jenis-jenis penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah. Pemahaman ini bukan sahaja membantu pengamal undang-undang dalam melaksanakan tugas, tetapi juga mendorong masyarakat mematuhi perintah mahkamah berdasarkan peruntukan undang-undang yang sedia ada (Mohamed Fouzi et al., 2020). Walaupun terdapat kajian awal, pengkaji menegaskan bahawa kajian berkenaan jenis-jenis penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah masih kurang dan memerlukan penyelidikan lebih mendalam untuk mengenal pasti permasalahan serta cabaran pelaksanaannya (Mohamed Fouzi et al., 2020).

Mohd Amir Haji Arifin @ Mohd Rifin (2021) dalam artikelnya yang bertajuk “Fungsi Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah Nafkah Bahagian Sokongan Keluarga Menurut Maqasid Al-Shari’ah: Keberkesanan di Bahagian Sokongan Keluarga Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Sabah” menerangkan bahawa penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah bagi isteri dan anak adalah perkara al-dharuriyyat yang memelihara masalah berkaitan dengan nyawa (*al-nafs*). Kewujudan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) secara umum dan khususnya SBSK di Mahkamah Syariah Negeri-negeri sejak 2008 dilihat relevan dan selari dengan prinsip Maqasid Al-Shari’ah, berfungsi sebagai pelengkap dalam kategori dharuriyyat (Mohd Amir, 2021).

Walaupun SBSK Negeri Sabah telah beroperasi beberapa tahun, Pengkaji mendapati bahawa kedudukan SBSK masih belum mengalami perubahan ketara dari segi bidang kuasa, perjawatan, dan operasi. Operasi SBSK di Sabah masih bergantung kepada punca kuasa yang terdapat dalam Seksyen 3 Enakmen Tatacara Mal Mahkamah Syariah Sabah (2004) tanpa sokongan kaedah-kaedah atau tatacara pelaksanaan yang lengkap. Kajian turut menunjukkan bahawa jumlah pegawai yang bertindak sebagai Peguam Syarie dan Bailif tidak bertambah, meskipun bilangan kes semakin meningkat sejajar dengan penubuhan 12 Mahkamah Syariah Daerah di negeri tersebut (Mohd Amir, 2021).

Selain itu, SBSK Sabah juga menghadapi kekurangan dari segi kemudahan logistik, termasuk ketiadaan kenderaan untuk menjalankan tugas Bailif seperti pelaksanaan waran tangkap dan sitaan. Berdasarkan dapatan ini, kajian mencadangkan agar SBSK Negeri Sabah dinaiktaraf dari segi bidang kuasa, perjawatan, dan kemudahan logistik bagi meningkatkan keberkesanan penguatkuasaan perintah nafkah (Mohd Amir, 2021).

Dalam artikelnya bertajuk “Peranan Bailif dalam Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah Nafkah: Perspektif Maqasid Al-Shari’ah”, Mohd Nazrin Mohd Ali (2022) membincangkan penerapan prinsip Maqasid Al-Shari’ah yang tidak hanya bertujuan menghukum bekas suami, tetapi lebih luas kepada memelihara dan menjaga lima perkara utama dalam Islam, iaitu agama, nyawa, akal, kehormatan, dan harta. Prinsip ini sejalan dengan konsep keadilan yang menuntut perlindungan kepada semua pihak terlibat (Mohd Nazrin, 2022).

Berdasarkan asas tersebut, artikel ini menegaskan kepentingan panduan yang jelas berkaitan kerangka Maqasid Al-Shari’ah dalam mengatur peranan bailif dalam penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah. Panduan ini diperoleh melalui undang-undang seperti Akta, Enakmen, dan Ordinan Undang-Undang Keluarga Islam serta Tatacara Mal Mahkamah Syariah di Malaysia, yang membolehkan pelaksanaan yang adil dan berkesan selari dengan prinsip maqasid (Mohd Nazrin, 2022).

Aisah Salleh, Siti Aishah Kamaruddin, dan Jazilah Mohd Saad @ Mat Saud (2019) membincangkan pelaksanaan prosiding hiwalah dalam artikel bertajuk “Pelaksanaan Prosiding Hiwalah: Pengalaman Bahagian Sokongan Keluarga”. Mereka menyoroti kes *Nor binti Ahmad lwn Mohamad bin Hisham* sebagai satu contoh rujukan penting dalam pelaksanaan prosiding hiwalah. Kejayaan menyelesaikan tunggakan nafkah berjumlah RM44,600.00 bagi pihak pemiutang penghakiman dianggap pencapaian yang signifikan bagi Bahagian Sokongan Keluarga Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia (JKSM) secara amnya dan BSK Negeri Melaka secara khusus (Aisah et al., 2019).

Kes hiwalah ini turut dijadikan ukuran kepada seluruh BSK di Malaysia bahawa pelbagai kaedah dan pendekatan dalam penguatkuasaan serta pelaksanaan perintah nafkah tertunggak boleh diaplikasikan selagi tidak bercanggah dengan peruntukan Enakmen Tatacara Mal dan undang-undang bertulis yang berkaitan. Kes ini juga menjadi sumber rujukan berterusan kepada peguam BSK dan pihak berkepentingan lain dalam menghadapi kes-kes yang serupa pada masa akan datang (Aisah et al., 2019).

Jazilah Mohd Saad @ Mat Saud, Muhammad Amir Firdaus Sidin, dan Hanna Ambaras Khan (2022) dalam artikel mereka bertajuk “Penggunaan Mediasi di Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) (2010–2020): Satu Analisa” membincangkan tujuan utama penubuhan BSK yang berperanan membantu proses penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah mahkamah, khususnya kepada ibu tunggal. Kajian menunjukkan bahawa matlamat ini berjaya dicapai melalui penyelesaian kes secara terbaik-baik menerusi kaedah mediasi atau rundingcara (Jazilah et al., 2022).

Pengkajian tersebut menegaskan bahawa penambahbaikan berterusan perlu dilaksanakan dalam setiap organisasi dan institusi bagi memastikan keberkesanan perkhidmatan yang disediakan. BSK dan Mahkamah Syariah di Malaysia masih baru dan perlu berusaha gigih dalam meningkatkan kualiti perkhidmatan mereka (Jazilah et al., 2022).

Selain itu, kajian mencadangkan agar BSK menyediakan lebih banyak latihan kepada pegawai, menyediakan ruang mediasi yang lebih selesa dan kondusif, serta menawarkan mediasi atas talian sebagai alternatif bagi kes-kes yang melibatkan jarak jauh dan kekangan masa, sekiranya dipersetujui oleh pihak-pihak terlibat. Pengkaji juga mengesyorkan kajian komprehensif untuk menilai keberkesanan tatacara mediasi di BSK dan mengkaji cabaran yang dihadapi pegawai BSK dalam menyalurkan perkhidmatan mereka pada masa hadapan (Jazilah et al., 2022).

Dalam artikel bertajuk “Tindakan Saman Penghutang Penghakiman: Analisis Keputusan Mahkamah Rayuan Syariah”, Mohamad Shakir Abdul Hamid, Zalinah Said, dan Jazilah Mohd Saad @ Mat Saud (2021) menegaskan bahawa prosiding Saman Penghutang Penghakiman (SPP) memerlukan penelitian yang teliti oleh Mahkamah bagi memastikan penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah berjalan secara berkesan. Mereka menyatakan bahawa ketidakteraturan dalam prosiding boleh menyebabkan kegagalan mencapai matlamat yang diperuntukkan dalam undang-undang berkaitan SPP (Mohamad Shakir et al., 2021).

Pengkajian tersebut turut menekankan bahawa sebarang kesilapan dalam prosiding SPP dapat dielakkan sekiranya semua pihak berkepentingan, termasuk Pendaftar dan Hakim Bicara, menjalankan tugas mereka dengan penuh tanggungjawab, ketelitian, dan berasaskan undang-undang yang sedia ada. Oleh yang demikian, prinsip-prinsip yang digunapakai oleh Mahkamah Rayuan Syariah perlu dijadikan rujukan oleh mahkamah-mahkamah yang lebih rendah dalam melaksanakan tatacara prosiding SPP (Mohamad Shakir et al., 2021).

Pelbagai kajian lepas menunjukkan bahawa isu penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah dalam Mahkamah Syariah di Malaysia terus menjadi cabaran berpanjangan yang menuntut perhatian serius dari sudut struktur undang-undang, operasi mahkamah, dan kefungsi institusi sokongan seperti Bahagian Sokongan Keluarga (BSK). Secara umum, dapatan daripada pelbagai kajian terdahulu memperlihatkan kelemahan sistemik yang bukan sahaja melibatkan peruntukan undang-undang, malah turut merangkumi sikap pihak-pihak terlibat serta kekangan logistik dan pentadbiran.

Kajian Zaini Nasohah dan Suwaid Tapah (2001) misalnya menyorot ketidakpatuhan terhadap perintah nafkah sebagai satu fenomena yang membimbangkan. Mereka menegaskan bahawa sikap culas dan keengganan pemberi nafkah untuk bekerjasama dengan sistem perundangan menyebabkan banyak perintah tidak dapat dilaksanakan. Fenomena “menghilangkan diri” atau tidak dapat dikesan setelah keputusan mahkamah dibuat menjadi cabaran utama dalam memastikan perintah ditaati.

Hal ini disokong pula oleh Jazilah Mohd Saad @ Mat Saud et al. (2020) yang mengaitkan kelemahan penguatkuasaan perintah mahkamah dengan kekurangan penyelarasan antara prosedur undang-undang dan bukan perundangan. Mereka menekankan perlunya pembaikan dalam proses pengeluaran dan pelaksanaan perintah agar tidak sekadar wujud di atas kertas, tetapi berupaya dilaksanakan secara realistik. Kajian ini juga memperlihatkan peranan penting perjanjian persetujuan (sulh), namun mendedahkan hakikat bahawa pematuan terhadap perjanjian masih menjadi persoalan besar, terutama apabila faktor kewangan menjadi penghalang.

Dalam konteks sokongan institusi, Nur Zulfah Md Abdul Salam dan Nur Syazwani Mohd Khatib (2020) memberikan tumpuan kepada keperluan serta keberkesanan penubuhan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK). Mereka menekankan bahawa inisiatif BSK sebagai

institusi pelaksana penghakiman adalah signifikan dalam menangani kes tunggakan nafkah, namun cabaran dana dan logistik menyebabkan had dalam keberkesannya. Kenyataan ini turut diperkukuh oleh Mohd Amir Haji Arifin @ Mohd Rifin (2021) yang menyatakan bahawa operasi BSK di Sabah masih bersandarkan kuasa terhad, tanpa struktur perundangan sokongan seperti kaedah pelaksanaan atau tatacara pelengkap yang jelas. Beliau menegaskan pentingnya menaik taraf struktur BSK dari sudut perjawatan, bidang kuasa dan logistik bagi memastikan keberkesanan sebenar dicapai.

Dalam dimensi pelaksanaan teknikal pula, kajian oleh Mohd Nazrin Mohd Ali (2022) melihat isu ini menerusi lensa Maqasid al-Shari'ah. Beliau menegaskan bahawa pelaksanaan perintah nafkah bukan hanya memenuhi tuntutan prosedural, malah berkait dengan pemeliharaan lima prinsip utama maqasid: agama, nyawa, akal, keturunan dan harta. Ini menunjukkan bahawa isu ini tidak hanya bersifat pentadbiran atau teknikal, tetapi turut menyentuh keadilan dan kemaslahatan yang lebih besar dalam masyarakat Islam.

Dalam aspek strategi penyelesaian kes, artikel oleh Jazilah Mohd Saad @ Mat Saud et al. (2022) menyorot keberkesanan penggunaan mediasi di BSK sebagai alternatif penyelesaian kepada ibu-ibu tunggal. Kajian ini mencadangkan pelbagai penambahbaikan termasuk ruang mediasi yang lebih kondusif dan penggunaan platform dalam talian. Namun begitu, mereka mengakui bahawa kajian lebih komprehensif perlu dilakukan untuk menilai sejauh mana keberkesanan kaedah ini dalam jangka panjang.

Seterusnya, artikel oleh Aisah Salleh et al. (2019) yang menganalisis kes hiwalah menunjukkan bahawa pelaksanaan alternatif seperti hiwalah (pemindahan tanggungan kewangan kepada pihak ketiga seperti majikan) berjaya menangani isu tunggakan nafkah. Ini memperlihatkan bahawa pendekatan kreatif dan tidak konvensional boleh dijadikan rujukan bagi pelaksanaan perintah dengan lebih berkesan, selagi tidak bertentangan dengan perundangan bertulis.

Akhir sekali, analisis oleh Mohamad Shakir Abdul Hamid et al. (2021) menekankan peri pentingnya ketelitian dan kebertanggungjawaban dalam prosiding Saman Penghutang Penghakiman (SPP). Kegagalan dalam mematuhi prosedur boleh membawa kepada pembatalan prosiding, dan ini menjejaskan usaha pelaksanaan perintah nafkah. Mereka menyarankan agar prinsip Mahkamah Rayuan Syariah dijadikan rujukan oleh Mahkamah Syariah yang lebih rendah untuk memastikan integriti dan keberkesanan prosiding sentiasa terpelihara.

Secara keseluruhan, literatur menunjukkan bahawa meskipun pelbagai mekanisme penguatkuasaan perintah nafkah telah diperkenalkan, kejayaan pelaksanaannya sangat bergantung kepada beberapa faktor utama iatu:

1. Sikap pihak terlibat (terutama pemberi nafkah),
2. Kecekapan institusi seperti BSK,
3. Ketersediaan perundangan pelengkap,
4. Sumber dan logistik yang mencukupi,
5. Pelaksanaan alternatif seperti mediasi dan hiwalah, serta
6. Kepatuhan ketat terhadap prosedur mahkamah.

Perbincangan kritis ini memperlihatkan bahawa peranan struktur institusi, sokongan perundangan dan pendekatan yang selari dengan maqasid al-Shari'ah perlu disepadukan

dengan strategi penguatkuasaan yang lebih fleksibel tetapi tegas agar perintah mahkamah tidak hanya menjadi simbolik, sebaliknya memberi impak sebenar kepada kehidupan mereka yang terlibat, khususnya anak-anak dan ibu tunggal.

Kajian-kajian terdahulu menunjukkan bahawa isu pelaksanaan dan penguatkuasaan perintah nafkah masih merupakan kelemahan utama dalam sistem perundangan Syariah di Malaysia. Walaupun undang-undang bertulis dan prosedur telah wujud, pelaksanaan sebenar di lapangan masih terbeban dengan masalah struktur, sikap, dan kekangan institusi. Antara lain:

1. Ketidakseimbangan Antara Hak Isteri dan Diskresi Mahkamah

Kajian oleh Zaini Abdullah (2007) menekankan dilema isteri sebagai pemiutang penghakiman yang perlu bergantung kepada mahkamah untuk mendapatkan hak nafkah dan perbincangan tentang bagaimana budi bicara mahkamah kadang-kala tidak memuaskan pihak isteri. Mahkamah diberi kuasa budi bicara untuk menentukan jumlah bayaran mengikut kemampuan suami, namun dari perspektif isteri, ini sering dilihat tidak memenuhi prinsip "al-ma'ruf iaitu nafkah yang mencukupi. Di sinilah timbul ketegangan antara keadilan substantif (kewajaran jumlah nafkah) dan keadilan prosedural (kemampuan melaksana). Ini menunjukkan bahawa penggunaan budi bicara hakim perlu diimbangi dengan sensitiviti terhadap realiti ekonomi dan beban kewangan wanita pasca perceraian.

2. Kelemahan Sistemik dalam Penguatkuasaan

Kajian Noor Aziah Mohd Awal (2005) memperlihatkan bahawa walaupun perintah nafkah banyak dikeluarkan (94%), hanya 86% yang berjaya dikuatkuasakan dan itu pun dengan keputusan yang lemah serta statistik menunjukkan kadar pelaksanaan rendah. Kelemahan ini jelas berpunca daripada dua faktor utama: tiada hukuman terhadap pelanggaran perintah dan kekurangan mekanisme penguatkuasaan yang efisien. Realiti ini menunjukkan bahawa perintah Mahkamah Syariah tidak cukup dihormati kerana kekurangan kuasa paksaan yang berkesan dan ketiadaan hukuman yang efektif terhadap gagal bayar.

3. Isu Sikap dan Kegagalan Pematuhan Sukarela

Zaini Nasohah (2019) menyorot bahawa masalah besar berpunca daripada sikap culas si pemberi nafkah. Ada yang sengaja menghilangkan diri dan enggan bekerjasama. Ini meletakkan beban besar kepada isteri dan sistem mahkamah untuk menjejaki individu yang melarikan diri daripada tanggungjawabnya. Malah, kegagalan sistem dalam melaksanakan perintah membawa kepada persepsi masyarakat bahawa Mahkamah Syariah "tidak berfungsi", walaupun masalah utamanya lebih berkait dengan penguatkuasaan luar. Seharusnya penjelasan masalah penghindaran nafkah oleh suami dilaksanakan secara sukarela.

4. Peranan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) – Inovatif tetapi Terbatas.

Kajian oleh Nur Zulfah dan Nur Syazwani (2020) menekankan kepentingan BSK sebagai mekanisme sokongan penting dalam menyelesaikan kes tunggakan nafkah. BSK bertindak sebagai peguam syarie dan bailif, tetapi kekurangan dana dan sumber menjadikan operasi BSK terbatas, terutamanya dalam menangani kes yang kompleks dan melibatkan pemantauan jangka panjang. Kejayaan BSK dalam menyalurkan pendahuluan nafkah adalah bukti

keberkesannya, namun kelestarian fungsi ini masih bergantung pada peruntukan kerajaan dan logistik yang mencukupi.

5. Kelemahan Struktur Institusi Mahkamah

Kajian Jazilah Mohd Saad dan rakan-rakan (2017) menunjukkan bahawa masalah utama bukan hanya pada individu yang gagal membayar nafkah, tetapi pada sistem Mahkamah Syariah sendiri yang kekurangan struktur penguatkuasaan. Contohnya, Mahkamah Syariah Wilayah Persekutuan hanya menggunakan peruntukan seperti saman penghutang penghakiman dan pengkomitan. Peruntukan lain seperti hiwalah, sitaan dan tahanan gaji kurang digunakan dengan erti kata lain penggunaan peruntukan undang-undang yang kurang optimum jelas kelihatan. Ini menunjukkan keperluan penyusunan semula struktur institusi agar pelaksanaan dapat berjalan lebih efisien.

6. Cabaran Lokasi dan Logistik – Kajian Kes Sabah

Kajian Mohd Amir Arifin (2021), mendedahkan cabaran unik di Sabah, di mana kekurangan pegawai, tiada kenderaan operasi, dan bidang kuasa terhad menyebabkan pelaksanaan perintah menjadi lemah. Ini mencerminkan jurang antara negeri yang ketara dari segi keupayaan melaksanakan perintah mahkamah. Perlu ada penyeragaman dan penstrukturan semula sistem pelaksanaan di seluruh Malaysia.

7. Peranan Bailif dan Maqasid Al-Shari'ah

Mohd Nazrin Mohd Ali (2018), menegaskan bahawa pelaksanaan perintah nafkah bukan hanya soal teknikal perundangan, tetapi berakar pada prinsip maqasid al-Shari'ah iaitu menjaga nyawa, kehormatan dan harta wanita dan anak-anak. Oleh itu, penguatkuasaan perintah harus dilihat sebagai kewajipan moral dan agama, bukan sekadar kewajipan undang-undang.

8. Mediasi dan Inovasi Penyelesaian Alternatif

Jazilah Mohd Saad dan rakan-rakan (2022) menyorot potensi besar mediasi di BSK. Mediasi dapat mengurangkan masa perbicaraan dan menjernihkan konflik dengan cara harmoni. Namun, cabaran besar ialah memastikan hasil mediasi dipatuhi, dan bukan sekadar selesai di atas kertas. Kajian mencadangkan latihan tambahan, fasiliti mesra pelanggan, dan opsyen mediasi atas talian bagi kes jarak jauh.

Secara keseluruhannya, pelaksanaan dan penguatkuasaan perintah nafkah di Mahkamah Syariah Malaysia masih berada dalam fasa pembaikan berterusan. Terdapat banyak inisiatif baik seperti penubuhan BSK, penggunaan mediasi dan pemerkasaan bailif, namun cabaran sistemik seperti kekurangan dana, pegawai, sikap culas pihak terbabit, dan kelemahan undang-undang sokongan terus menggugat keberkesanan sistem ini.

Kajian-kajian yang dibincangkan menunjukkan bahawa usaha membaik pulih sistem ini perlu bersifat menyeluruh dan rentas institusi, melibatkan bukan sahaja mahkamah, tetapi juga kerajaan negeri, masyarakat awam dan badan bukan kerajaan. Pelaksanaan perintah nafkah bukan sekadar urusan teknikal, tetapi isu keadilan sosial dan perlindungan hak golongan rentan, khususnya wanita dan anak-anak.

Cadangan penambahbaikan bagi memperkukuh sistem penguatkuasaan perintah nafkah merangkumi beberapa aspek utama. Pertama, perlu ada penyeragaman mekanisme penguatkuasaan di seluruh Malaysia agar pelaksanaan perintah dapat dilaksanakan secara konsisten dan berkesan merentas negeri. Kedua, penambahan dana serta sumber manusia bagi Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) dan pegawai pelaksana amat penting untuk mempertingkatkan keupayaan operasi dan keberkesanan pelaksanaan.

Ketiga, peruntukan hukuman yang lebih jelas dan tegas perlu digubal bagi menangani keingkaran terhadap perintah mahkamah, termasuk penetapan penalti yang mampu memberi kesan jera kepada pihak yang ingkar. Keempat, latihan berterusan dan fasilitasi sesi mediasi perlu diperluas, disokong dengan penggunaan teknologi bagi meningkatkan keberkesanan penyelesaian secara alternatif.

Kelima, program pendidikan dan kesedaran masyarakat berhubung tanggungjawab nafkah dalam Islam perlu diperkasa agar rakyat lebih celik undang-undang dan memahami implikasi pengabaian nafkah. Akhir sekali, pengukuhan kerjasama antara Mahkamah Syariah, kerajaan negeri dan badan bukan kerajaan (NGO) amat diperlukan bagi mewujudkan ekosistem sokongan yang lebih mantap dan inklusif.

KESIMPULAN

Penubuhan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) oleh Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia merupakan satu inisiatif penting dalam menangani isu pengabaian nafkah yang semakin membelenggu institusi keluarga pasca perceraian. Kewujudan BSK telah membuka ruang baharu kepada ibu-ibu tunggal dan anak-anak untuk mendapatkan hak yang telah diperintahkan secara sah oleh Mahkamah Syariah, sekali gus memperkukuhkan sistem penguatkuasaan undang-undang kekeluargaan Islam di Malaysia. Secara prinsipnya, perintah nafkah tidak boleh dilihat sekadar sebagai dokumen perundangan, sebaliknya perlu difahami sebagai satu bentuk perlindungan hak asasi bagi kesejahteraan wanita dan kanak-kanak dalam kerangka syariah dan perundangan negara. Namun begitu, keberkesanan pelaksanaan perintah nafkah masih berdepan dengan pelbagai kekangan, termasuk kelemahan struktur pengurusan, kurangnya pemantauan bersepadu antara agensi, serta persepsi negatif masyarakat terhadap keupayaan Mahkamah Syariah dan institusi yang berkaitan. Kajian mendapati bahawa meskipun terdapat waran tangkap dan perintah mahkamah yang jelas, sebilangan besar pihak masih gagal melaksanakan tanggungjawab nafkah, sama ada secara sengaja atau kerana kekangan kewangan yang tidak ditangani secara sistematik. Kelemahan komunikasi serta ketidaktelusan dalam penyampaian maklumat berkaitan usaha penambahbaikan oleh pihak kerajaan juga menyumbang kepada kekeliruan dan salah tanggapan dalam kalangan masyarakat. Peranan pegawai BSK adalah amat kritikal, bukan sahaja sebagai pelaksana teknikal perintah mahkamah, tetapi juga sebagai ejen runding cara, penyelesaian konflik dan pendidik masyarakat mengenai hak dan tanggungjawab dalam konteks perundangan syariah.

Oleh itu, keperluan untuk memperkasa BSK daripada sudut penambahan kakitangan, latihan berterusan, serta pelaksanaan inovasi pentadbiran adalah penting bagi menjamin keberkesanan dan kelestarian peranannya. Pengkaji mencadangkan agar BSK diperkasakan menjadi sebuah entiti berkuasa penuh (*central authority*) dalam pelaksanaan dan penguatkuasaan semua bentuk perintah kekeluargaan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Syariah. Malah, dalam jangka panjang, BSK boleh dikembangkan sebagai agensi rujukan di peringkat antarabangsa dalam pengurusan tuntutan nafkah orang Islam, sekali gus

menyumbang kepada pemartabatan institusi kehakiman syariah Malaysia di persada global. Kejayaan jangka panjang BSK bukan sahaja bergantung kepada kekuatan institusi, tetapi juga kepada kesepaduan tindakan pelbagai pihak termasuk agensi kerajaan, pertubuhan bukan kerajaan, komuniti akademik dan masyarakat awam. Oleh itu, pendekatan menyeluruh dan bersepadu amat diperlukan agar hak wanita dan anak-anak terus dipelihara dan keadilan syariah terus ditegakkan.

RUJUKAN

- Abdul Munir Yaacob. (2000). *Undang-undang Keluarga Islam dan Wanita di Negara-Negara Asean*. Kuala Lumpur: IKIM.
- Abu Yaziz, A. S. (2013). *Penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah di Bahagian Sokongan Keluarga (BSK), Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia* (Master's thesis, Universiti Kebangsaan Malaysia). UKM Institutional Repository.
- Ahmad Ibrahim. (1999). *Undang-undang Keluarga Islam di Malaysia*. Selangor: Malayan Law Journal Sdn Bhd.
- Aisah Salleh, Siti Aishah Kamaruddin, & Jazilah Mohd Saad @ Mat Saud. (2019). *Pelaksanaan prosiding hiwalah: Pengalaman Bahagian Sokongan Keluarga*. Universiti Islam Antarabangsa Malaysia.
- Che Soh, R., Hassan, R., & Hashim, R. (2017). Keberkesanan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) dalam penguatkuasaan nafkah anak selepas perceraian di Malaysia: Perbandingan dengan negara maju. *Jurnal Akademikal*, 10(2), 1–20.
- Chua, Y. P. (2011). *Kaedah dan statistik penyelidikan: Kaedah penyelidikan* (Buku 1). Kuala Lumpur: McGraw-Hill Education.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia (JKSM). (2019). Enakmen Undang-Undang Keluarga Islam Negeri Selangor 2003 & Enakmen Tatacara Mal Mahkamah Syariah Negeri Selangor 2003. Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia.
- Jazilah Mohd Saad @ Mat Saud, Muhammad Amir Firdaus Sidin, & Hanna Ambaras Khan. (2022). *Penggunaan mediasi di Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) (2010–2020): Satu analisa*. Universiti Islam Antarabangsa Malaysia.
- Mohd Ali, M. N. M. (2018). *Penguatkuasaan perintah nafkah dalam konteks maqasid al-Shari'ah* (Master's thesis, Universiti Islam Antarabangsa Malaysia). IIUM Institutional Repository.
- Mohd Amir Arifin@Mohd Rifin. (2021). *Fungsi Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah Nafkah Bahagian Sokongan Keluarga Menurut Maqasid al-Shari'ah: Keberkesananannya di Bahagian Sokongan Keluarga Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Sabah*. Dalam: Nasimah Hussin et al. (Eds.), *Undang-Undang Keluarga Islam di Malaysia: Teori Amalan dan Pelaksanaan* (hlm. 327–352). Malaysia: JKSM & UIAM.
- Mohd Saad @ Mat Saud, J. (2017). *The mechanisms of enforcement and execution of maintenance order in the Syariah Court in Malaysia* (Doctoral dissertation, International Islamic University Malaysia). IIUM Student Repository.
- Mohd Saad @ Mat Saud, Afridah Abbas, Noraini Hashim, & Saodah Wok. (2019). *Mekanisme penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah orang Islam: Sistem berasaskan mahkamah*. Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Md Abdul Salam, N. Z., & Mohd Khatib, N. S. (2020). Isu tunggakan nafkah: Keperluan penubuhan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK). *Journal of Muwafaqat*, 3(1), 38–51.

- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2016). *Qualitative research: A guide to design and implementation* (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Mohamed Fouzi Mokhtar, S. F. A. M., Salmi Amalia Jamil, & Mohd Fariq Azaimi Apandi. (2020). *Jenis-jenis penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah di Mahkamah Syariah Wilayah Persekutuan: Satu pengenalan*. Universiti Islam Antarabangsa Malaysia.
- Mohd Amir Haji Arifin @ Mohd Rifin. (2021). *Fungsi penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah Bahagian Sokongan Keluarga menurut Maqasid Al-Shari'ah: Keberkesanannya di Bahagian Sokongan Keluarga Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Sabah*. Universiti Islam Malaysia.
- Mohamad Shakir Abdul Hamid, Zalinah Said, & Jazilah Mohd Saad @ Mat Saud. (2021). *Tindakan saman penghutang penghakiman: Analisis keputusan Mahkamah Rayuan Syariah*. Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Noraini Idris. (2010). *Penyelidikan dalam pendidikan*. Kuala Lumpur: McGraw-Hill Education.
- Najibah Mohd Zin. (2007). *Undang-undang Keluarga Islam*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka. Jilid 14.
- Noor Aziah Mohd Awal, (2003). *Kajian Kes Tertanggung Di Mahkamah Syariah Negeri Selangor, Wilayah Persekutuan dan Negeri Sembilan: Satu Kajian Perbandingan dengan Mahkamah Sivil*. UKM.
- Noor Aziah Mohd Awal. (2005). *Kajian Perlaksanaan Dan Penguatkuasaan Perintah Nafkah di Mahkamah Syariah seluruh Malaysia 2001-2005*, JKSM & UIAM; Perlaksanaan perintah nafkah isteri dan anak di Malaysia, UKM.
- Nur Zulfah, M. A. S., & Nur Syazwani, M. K. (2020). *Isu tunggakan nafkah: Keperluan penubuhan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK)*. Jabatan Undang-Undang, Fakulti Syariah dan Undang-Undang, Kolej Universiti Islam Antarabangsa Selangor (KUIS).
- Sidek Mohd Noah. (2005). *Penyelidikan reka bentuk: Falsafah, teori dan aplikasi*. Serdang: Universiti Putra Malaysia Press.
- Zaini Abdullah. (2007). *Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah Nafkah: Kajian di Mahkamah Syariah Selangor (1999-2004)*. Kuala Lumpur: Akademi Pengajian Islam UM.
- Zaini, N. (2018). *Cabaran penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah nafkah di Mahkamah Syariah Negeri Selangor dari perspektif peguam syarie* (Tesis Sarjana, Universiti Malaya). Universiti Malaya Repository.
- Zaini, N., & Suwaid, T. (2001). *Analisis pelaksanaan prosiding saman penghutang penghakiman dalam penguatkuasaan perintah pembayaran nafkah: Kajian kes Mahkamah Syariah Negeri Selangor*. Institut Latihan Islam Malaysia (ILIM).