KAJIAN TERHADAP ISU-ISU PASCA PENCERAIAN UNTUK ORANG BUKAN ISLAM DAN KE ARAH PENUBUHAN AGENSI PEMBANGUNAN KELUARGA SEBAGAI SISTEM BERSEPADU DI MAHKAMAH SIVIL

Laporan Insepsi

Dibentangkan pada:

20 December 2017

Masa:

10.00 pagi

Tempat:

Bilik Mesyuarat, Aras 31

Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat (KPWKM)

Consultants

- Ketua Perunding : Prof. Dr. Najibah Mohd Zin
- Perunding 1 : Prof. Dr. Nora Abdul Hak
- Perunding 2 : Prof. Madya Dr. Roslina Che Soh
- Perunding 3 : Prof. Madya Dr. Noraini Md Hashim Perunding 4 : Dr. Muhamad Helmi Md Said
- Perunding 5 : Datuk Kamilia Dato' Ibrahim

PENDAHULUAN

- Kajian ini bertujuan untuk mencadangkan penubuhan sistem penguatkuasaan perintah mahkamah pasca perceraian.
- Mengambilkira sistem perlaksanaan perintah sedia ada sebagai contoh BSK di bawah JKSM.
- Isu tuntutan nafkah dan penguatkuasaannya merupakan isu utama yang sentiasa menjadi rungutan dalam masyarakat, terutama di kalangan wanita selepas berlaku perceraian.
- Masalah ini dibebankan lagi dengan masalah kewangan terutama bagi ibu-ibu yang tidak mempunyai pendapatan untuk menampung keperluan seharian dan bebanan ini akan bertambah meruncing jika ibu-ibu yang bercerai tersebut dibebani dengan tanggungan menjaga anak.
- Beberapa kajian sebelum ini menunjukkan terdapat pelbagai masalah timbul selepas perceraian terutamanya masalah pembayaran nafkah anak-anak.
- Ditambah pula dengan masalah-masalah lain seperti kegagalan menguruskan penjagaan anak dan pembahagian harta perkahwinan.

OBJEKTIF KAJIAN

- Mengkaji undang-undang berkaitan pasca penceraian dan penguatkuasaanya di Mahkamah Sivil untuk melihat keberkesanan pemakaiannya dalam sistem yang sedia ada.
- Mengkaji masalah dan isu-isu berbangkit selepas perceraian bagi orang bukan Islam.
- Mengkaji kesesuaian penubuhan APKB di mahkamah Sivil dan mahkamah adat sebagai badan berasingan ataupun sesuai digabungkan bersama BSK menjadi satu badan baharu sistem bersepadu.
- Mencadangkan mekanisme bagi menyelesaikan isu pasca perceraian yang melibatkan perkahwinan melalui syariah, sivil mahupun secara adat.
- Mengenal pasti amalan terbaik dalam APKB yang dilaksanakan oleh negara-negara lain.

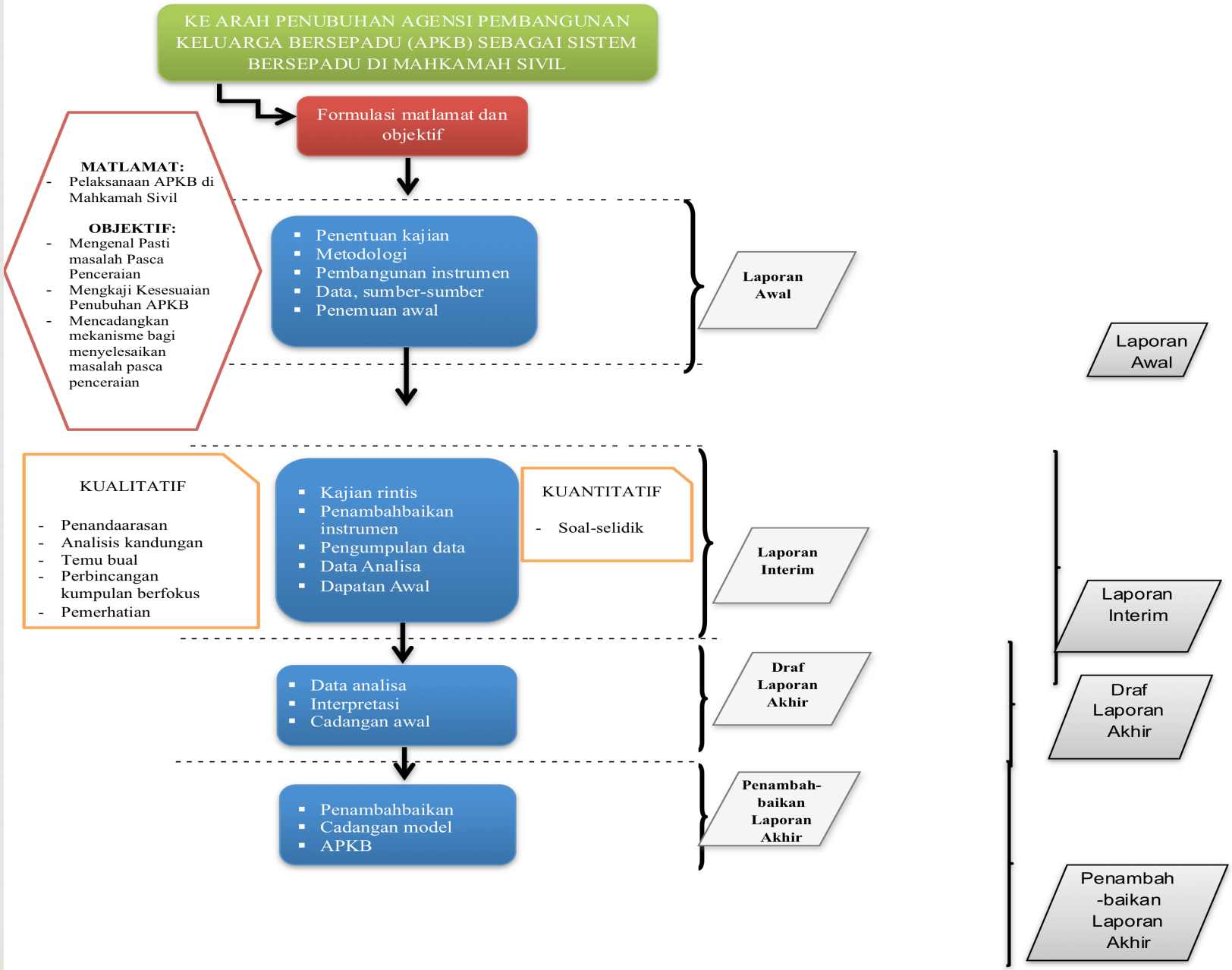
PERSOALAN KAJIAN

- Sejauh manakah undang-undang yang berkaitan pasca penceraian dan penguatkuasaannya di Mahkamah Sivil berkesan pemakaiannya dalam sistem yang sedia ada?
- Apakah masalah perundangan dan isu-isu berbangkit selepas penceraian yang biasanya dihadapi oleh pasangan bukan Islam yang bercerai?
- Adakah sesuai penubuhan APKB di mahkamah Sivil dan mahkamah adat sebagai badan berasingan ataupun sesuai digabungkan bersama BSK menjadi satu sistem bersepadu?
- Apakah mekanisme bagi menyelesaikan isu pasca perceraian yang melibatkan perkahwinan melalui syariah, sivil mahupun secara adat?
- Apakah amalan terbaik dalam APKB yang dilaksanakan oleh negara-negara lain?

SKOP KAJIAN

- Kajian ke arah penubuhan APKB akan dijalankan berdasarkan kepada kajiselidik di beberapa negeri yang dipilih melibatkan pasangan bukan Islam yang telah bercerai, pertubuhan bukan kerajaan yang terlibat secara langsung menguruskan isu-isu perceraian, ketua kampung dan adat pribumi, persatuan peguam seMalaysia, para hakim dan pegawai mahkamah keluarga termasuklah mahkamah adat pribumi, agensi kerajaan, pegawai JKM dan juga model agensi luar negara.
- Dapatan dari kajian ini dapat membantu untuk mengenalpasti masalah berkaitan dengan penguatkuasaan perintah mahkamah selepas perceraian bagi mencadangkan kaedah penyelesaian yang sesuai.

Rajah 1: Carta Alir Kerangka Kajian Pemantauan Isu-Isu Pasca Perceraian dan Penyelesaiannya



SOROTAN LITERATUR

Sorotan literatur ini mengandungi beberapa bahagian kecil iaitu:

- (1) Nafkah
- (2) Hak Jagaan di Mahkamah Sivil
- (3) Harta Perkahwinan
- (4) Adat Peribumi di Malaysia
- (5) Model Mekanisma Penguatkuasaan di Peringkat Antarabangsa
- (6) Penandaarasan
- (7) Kerangka Perundangan

KERANGKA PERUNDANGAN

- Bagi memastikan dasar dan polisi boleh dilaksana dengan berkesan, undang-undang adalah mekanisme yang paling ampuh.
- Peranan undang-undang dalam menyediakan perlindungan dan keselamatan kepada semua orang adalah sangat menyeluruh kerana undang-undang datang dalam bentuk peruntukan, bidang kuasa, prosedur dan agensi pelaksana.
- Oleh yang demikian terdapat pelbagai dasar dan undang-undang yang digubal dalam memastikan setiap kelompok masyarakat mendapat perhatian dan perlindungan yang sewajarnya.

Kerangka Undang-Undang Berkaitan Nafkah

- Akta Perempuan Bersuami dan Anak-Anak (Nafkah) 1950,
- Akta Perempuan Bersuami dan Anak-Anak (Menguatkuasakan Nafkah) 1968,
- Akta Perintah Nafkah (Kemudahan Bagi Penguatkuasaan) 1949 dan
- Akta Membaharui Undang-undang (Perkahwinan dan Perceraian) 1976.

Kerangka Undang-Undang Berkaitan Undang-Undang Penjagaan Kanak-Kanak Bukan Islam di Malaysia

- Akta Penjagaan Kanak-kanak 1961 (APK 1961), yang terpakai di Semenanjung Malaysia
- Ordinan Penjagaan Anak (Borneo Utara) (Bab 54) (OPA Sabah), iaitu undang-undang di Sabah,
- Ordinan Penjagaan Anak (Sarawak) (Bab 93) (OPA Sarawak), iaitu undang-undang di Sarawak
- Akta Pembaharuan Undang-Undang (Perkahwinan dan Perceraian) 1976 (Akta 164) (AMU 1976), yang terpakai kepada seluruh Persekutuan Malaysia

Kerangka Undang-Undang Berkaitan Harta Perkahwinan

- Akta Wanita Berkahwin 1957
- Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan
- Akta Pembaharuan Undang-Undang (Perkahwinan dan Perceraian) 1976 (Akta 164) (AMU 1976), yang terpakai kepada seluruh Persekutuan Malaysia
- Kes-kes yang telah diputuskan oleh mahkamah sivil spt kes Ching Seng Woah lwn Lim Shook Lin

Kerangka Undang-Undang Berkaitan Adat Peribumi

- Rujuk Muka surat 44 – 47 laporan insepsi

Kerangka Undang-Undang Antarabangsa berkaitan isu pasca penceraian

- Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (United Nation Declaration of Human Right (UNDHR))
- Konvensyen Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, "CEDAW")
- Konvensyen Mengenai Hak Kanak-Kanak (Convention on the Right of the Child (CRC))

Model Mekanisma Penguatkuasaan di Peringkat Antarabangsa

- United States of America Child Support Enforcement – Contoh Kajian Awal Dari Florida
- Child Support Scheme (CSS) – Contoh Kajian Awal Dari Australia
- Child Support Act 1991 – Contoh Kajian Awal dari New Zealand

METODOLOGI KAJIAN

Secara umumnya kajian ini akan melibatkan tiga (3) fasa sebagaimana berikut:

Fasa Pertama

- Kajian analisis dokumen, kajian ini akan dilakukan dengan mengumpul data dan maklumat melalui pembacaan dari dokumen berkaitan. Bahan-bahan tersebut akan diperolehi samada melalui media cetak seperti buku, jurnal, kertas kerja, latihan ilmiah, dan sebagainya.

Fasa Kedua

- Kajian kualitatif akan melibatkan temu bual pasangan bukan Muslim yang bercerai, Pegawai Mahkamah seperti Penolong Kanan Pendaftar, Timbalan Pendaftar Mahkamah, Pegawai di Jabatan Bantuan Guaman dan Peguam Swasta.

Fasa Ketiga

- Kajian kuantitatif akan melibatkan kaedah tinjauan menggunakan borang soal selidik dikalangan Pasangan Bukan Islam yang Bercerai.

Populasi dan Persampelan Kajian

- Bagi Kaedah Kuantitatif, Populasi dalam kajian ini iaitu pasangan bukan Islam yang telah bercerai. Populasi bagi pasangan bukan Islam yang telah bercerai adalah seramai 38, 620 orang yang di seluruh Malaysia seperti mana direkodkan oleh Statistik Mahkamah Persekutuan. Daripada jumlah tersebut, dijangka hanya 400 orang sahaja yang akan melibatkan diri dalam kajian ini.
- Bagi Kaedah Kualitatif, tiada bilangan had yang ditetapkan, tiada bilangan peserta yang diletakkan sebagai syarat melengkapkan temubual kajian. Mencukupi merupakan kaedah penentuan terbaik dan ianya berbeza mengikut kajian dan pengkaji.

ANALISA DATA

- Data temubual dianalisis dianalisis melalui proses Transcribe Verbatim, manakala bagi data yang melibatkan borang soal selidik, ia akan dianalisis menggunakan perisian Statistical Package For Social Science (SPSS) versi 22 dan mengaplikasi statistik deskriptif seperti taburan kekerapan, peratusan dan skor min.

PENEMUAN AWAL KAJIAN

Kajian awal dijalankan untuk mendapatkan penemuan awal tentang isu-isu pasca perceraian yang berlaku selepas sesuatu perintah mahkamah itu diperolehi. Isu- isu tersebut adalah berkaitan dengan hak penjagaan anak, pemberian nafkah, dan harta perkahwinan. Untuk tujuan tersebut, temubual dan soal selidik telah dijalankan ke atas kumpulan sasar seperti mengikut aturan ini:

a) agensi-agensi kerajaan;
b) pertubuhan bukan kerajaan;
c) Ibu-ibu tunggal;
d) pengamal undang-undang,
e) pihak mahkamah; dan
f) Penandaarasan.

Penemuan Awal dari Agensi-agensi Kerajaan

- Maklumat awal dari Pegawai JBG (pegawai A) ketika ditemu bual mendapati isu utama yang dihadapi oleh pasangan yang bercerai adalah untuk mendapatkan nafkah diri dan anak, hak penjagaan anak, dan harta perkahwinan. Isu-isu ini bukan sahaja berlaku di Semenanjung Malaysia tetapi juga di Sabah dan Sarawak termasuklah perkahwinan yang dilangsungkan secara adat.
- Pegawai B memaklumkan kesukaran menguatkuasakan perintah mahkamah dalam mendapatkan nafkah merupakan satu masalah runcing yang perlu ditangani dan memerlukan satu kaedah penyelesaian.
  - (Pegawai A, Jabatan Bantuan Guaman Negeri Pulau Pinang).
  - (Pegawai B, Jabatan Bantuan Guaman Negeri Sabah).

Penemuan Awal dari Pertubuhan Bukan Kerajaan

- Puan Rosmawati memaklumkan masalah utama yang dihadapi selepas mendapat perintah mahkamah adalah isu untuk perlaksanaan perintah nafkah isteri dan anak- anak. Kebanyakan isteri terdiri daripada mereka yang berpendapatan rendah ataupun tidak bekerja. Oleh sebab itu, apabila berlakunya perceraian, isteri-isteri ini selalunya akan dibantu oleh keluarga mereka sendiri. Ada juga di antara mereka yang mendapat bantuan dari kerjaaan contohnya JKM. Selalunya mereka tidak berhadapan dengan masalah harta kerana pasangan tersebut tidak mempunyai harta perkahwinan. Hak jagaan bukanlah isu utama kerana pihak bapa tidak mempedulikan tentang kebajikan anak-anak mereka
  - (Presiden Rukun Tetangga, Sungai Gapoi, Bentong, Pahang).

Penemuan Awal dari Ibu-ibu Tunggal

- Puan S (Sarawak)
- Puan A (KL)

Penemuan Awal dari Pengamal Undang-Undang

- Berdasarkan temu bual yang dijalankan ke atas beberapa pengamal undang-undang terhadap isu-isu pasca perceraian ini, kajian mendapati kesukaran mendapatkan kerjasama dari bekas pasangan menjadi sebab utama isu-isu pasca perceraian ini sukar untuk dilaksanakan.
- Ada di antara bekas suami yang sengaja mengelak dari atau tidak mampu untuk membayar nafkah bekas isteri dan anak yang telah diperintahkan oleh mahkamah.
- Selain itu, kekangan kewangan juga menyumbang kepada kegagalan untuk melaksanakan perintah mahkamah.
- Ketiadaan nafkah dari pihak bekas suami ditambah dengan faktor tidak bekerja menyebabkan wanita-wanita yang diceraikan ini tidak mampu untuk mengupah peguam bagi meneruskan dengan tindakan perlaksanaan perintah mahkamah tersebut.
  - temu bual bertarikh 15 November 2017 peguam A dari Tetuan Kamilia Ibrahim & Co
  - L L Kee & Co, Shamsuriah & Associates dan Yasmeen Hajar & Hairudin pada 15 November 2017 hingga 25 November 2017.

Penemuan Awal dari Pihak Mahkamah

- YA Datuk Vernon telah mencadangkan perkara-perkara berikut untuk pertimbangan pihak Kementerian iaitu:
  - Bidangkuasa mahkamah yang mendengar kes-kes keluarga dapat diperturunkan ke peringkat Mahkamah Sesyen agar ia lebih dekat dengan masyarakat berbanding hanya di mahkamah Tinggi;
  - Agensi sokongan keluarga ditubuhkan di setiap daerah yang memberikan bantuan kaunseling, dan mengambil tindakan melaksanakan perintah mahkamah termasuklah dalam mendapatkan perintah pindaan apabila berlaku perubahan keadaan semasa;
  - Pegawai yang bertanggungjawab ke atas agensi ini mestilah terdiri daripada bukan sahaja dari kakitangan kerajaan, tetapi juga golongan veteran yang lebih mempunyai pengalaman hidup dan dihormati di kalangan masyarakat; dan
  - Golongan Pegawai di kalangan bangsa India dan China ditambah bagi memudahkan komunikasi dan pemahaman kepada budaya masing- masing; dan
  - Pegawai agensi ini dilatih untuk menjalankan mediasi dan pendedahan kepada pengetahuan perundangan agar skop isu yang perlu di bawa ke mahkamah dapat dikecilkan bagi menjimatkan masa dan kos pihak- pihak.

Penandaarasan

- Penemuan awal penandaarasan di dalam negara
  - **Badan Sokongan Keluarga (BSK) Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia (JKSM)**
- Penemuan awal penandaarasan di luar negara
- Penandaarasan awal telah meninjau amalan "Family Support Agency" (FSA) atau "Child Support Agency" (CSA) di negara-negara berikut:
  - Jabatan sokongan nafkah bagi kanak-kanak di Australia.
  - Unit penguatkuasaan perintah nafkah mahkamah keluarga di Singapura.
  - Bantuan ibu tunggal di Sepanyol
  - Tabung keluarga di Maghribi
  - Unit nafkah kanak-kanak di jabatan hasil Florida, Amerika Syarikat/ New Zealand.
  - Sistem sokongan selepas perceraian di United Kingdom
  - Pusat perhubungan keluarga di Australia
  - Pusat Bantuan Guaman di Seoul, Korea Selatan.

Penemuan awal ini adalah berdasarkan tinjauan literatur, temubual, dan laman sesawang

- Rujuk muka surat 85 – 91 laporan insepsi

Kajian Terkini yang berkaitan sistem APKB

- Penguatkuasaan Perintah Nafkah di Mahkamah Syariah (*Enforcing nafkah order in the Syariah Courts*) Kajian ini ditaja oleh Perbadanan Produktiviti Malaysia (MPC), 2016.
- Ke Arah Penubuhan Mahkamah Keluarga di Malaysia (*Towards Establishment of Family Court in Malaysia*), Phd Tesis 2016.
- Pembahagian Harta Sepencarian di Mahkamah Syariah (*Division of Harta Sepencarian in the Syariah Courts)*, Phd Tesis 2016.
- Menubuhkan Kerangan Undang-Undang bagi Melaksanakan Mediasi Keluarga di Malaysia.
- FRGS, 2016.
- Kajian FRGS Mewujudkan Kerangka Perundangan Penjagaan bersama dalam pertikaian hak penjagaan anak di Malaysia pasca Perceraian: Melindungi Kebajikan Kanak-kanak, July 2014, June 2017

Pengajaran dan Refleksi

- Secara keseluruhan, sistem yang menjadi amalan di negara lain perlu disesuaikan dengan suasana dan keperluan perundangan Malaysia, struktur dan kepercayaan agama masyarakat, keadaan ekonomi semasa dan sokongan politik (*political will*). Perubahan tidak boleh dilakukan secara drastik, kerana ianya perlu mengambil kira faktor pembahagian bidang kuasa kerajaan Persekutuan dan negeri dan faktor sosio-budaya-agama yang berbeza.
- Persamaan yang dapat dilihat pada model-model yang telah dirujuk ialah kewujudan sistem sokongan dalam membantu pasangan yang telah bercerai melalui sistem tabung yang mendapat sumber kewangan daripada kerajaan dan insurans persendirian. Pelbagai pihak lain turut mengambil inisiatif untuk memenuhi keperluan yang tidak dapat dipenuhi oleh kerajaaan.
- Kesedaran yang sama belum lagi ketara di kalangan masyarakat di Malaysia. Proses perundangan bergantung sepenuhnya kepada mahkamah, sama ada mahkamah sivil atau mahkamah adat. Remedi yang sedia ada memerlukan pihak-pihak untuk melalui proses mahkamah yang rumit dan panjang.

- Kerajaan perlu melancarkan kempen-kempen kepada masyarakat untuk memberi pendidikan tentang pentingnya kewujudan tabung atau badan sokongan keluarga dalam membantu pasangan yang bercerai untuk melaksanakan perintah perceraian.
- Kerajaan juga perlu melancarkan kempen-kempen untuk menggalakkan pelbagai agensi dalam menyumbang ke arah penubuhan dan melaksanakan tabung atau badan sokongan keluarga tersebut.
- Faktor kemampuan kerajaan dalam menyediakan fasiliti dan menanggung kos perlu dipertimbangkan. Di Maghribi, Sepanyol dan Florida, Amerika Syarikat, sumber kewangan adalah dari kerajaan itu sendiri. Manakala di negara-negara berkebajikan seperti Australia dan New Zealand, kewangan adalah dari pasangan bercerai itu sendiri dan agensi kerajaan hanya berperanan dalam menguruskan pembayaran nafkah untuk pasca perceraian.
- Sebarang model yang hendak dicadangkan perlu mengambil kira faedah kepada semua lapisan masyarakat tanpa mengira bangsa dan etnik.

- Negara-negara yang dikenalpasti sebagai bandingan mendahului Malaysia dalam banyak perkara. Malaysia perlu segera menubuhkan satu tabung atau badan sokongan keluarga dan fasiliti-fasiliti yang berkaitan.
- Memperkasakan kerjasama di antara jentera pentadbiran seperti kementerian dan pihak berkuasa tempatan amatlah mustahak agar penubuhan sistem sokongan keluarga dapat berjalan lancar, penyediaaan prosedur yang lebih mudah dalam pengurusan kes pasca perceraian dan agar perintah perceraian dapat dikuatkuasakan sepenuhnya.
- Sistem yang berkesan mengurangkan beban kepada pihak-pihak terlibat khususnya ibu-ibu tunggal dan anak-anak.

Unsur-unsur berpotensi yang hendaklah menjadi model pengurusan kes pasca perceraian

Pusat Hubungan Keluarga (“Family Relationship Centre”)

- Mahkamah Keluarga
- Pusat Mediasi
- Tabung Pembangunan Keluarga
- Institut kajian keluarga
- Bailif/agensi penguatkuasaan

Rumusan

Berdasarkan dapatan awal, Agensi Pembangunan Keluarga Bersepadu (APKB) hendaklah ditubuhkan dalam masa terdekat bagi membantu pasangan bukan Islam yang telah bercerai untuk menjaga kebajikan ibu tunggal dan anak-anak.

1. Di semua negara bandingan yang telah disebutkan di atas, beberapa model boleh digabungkan untuk dijadikan sebagai satu model hybrid yang akan digunapakai di Malaysia.
2. Hasil temubual mencadangkan satu mekasnisma yang efektif perlu dirangka untuk memastikan perintah penguatkuasaan nafkah dapat dilaksanakan bagi menyelesaikan masalah kewangan pasca perceraian.
3. Antara mekanisma yang dicadangkan adalah dengan mewujudkan satu pengumpulan dana yang lestari. Untuk tujuan tersebut, beberapa cadangan boleh dipertimbangkan iaitu:
    1. Sumber bantuan kewangan dari kerajaan persekutuan;
    2. Insuran persendirian;
    3. Agensi untuk menguruskan pembayaran nafkah yang diuruskan oleh Jabatan Hasil
4. Menggalakkan penglibatan peguam secara sukarela dan pertubuhan bukan kerajaan dalam memberikan khidmat sokongan dan membantu melancarkan pengurusan perlaksanaan perintah mahkamah pasca perceraian.

PENUTUP

- Berdasarkan kajian awal yang telah dijalankan, hakikatnya terdapat masalah yang serius berkaitan pengurusan kes selepas perceraian di kalangan bukan Islam terutamanya dalam isu nafkah, hak penjagaan anak-anak, dan harta perkahwinan serta penguatkuasaannya.
- Keadaan ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti kemiskinan, kejahilan, pasangan melarikan diri, dan kurangnya perlaksanaan penguatkuasaan undang-undang.
- Kerenah birokrasi juga menyumbang ke arah keengganan pihak ibu tunggal ini untuk meneruskan dengan tindakan undang- undang yang sewajarnya.
- Kajian ke arah perlaksanaan APKB merupakan satu medium untuk mewujudkan satu mekanisme perlaksanaan perintah mahkamah bagi ibu tunggal dan anak di kalangan orang bukan Islam.
- Ia adalah perlu untuk memastikan golongan rentan ini mendapat pembelaan yang sewajarnya.
- APKB ini perlu dipandang dalam konteks yang lebih praktikal agar kekangan seperti birokrasi, kos, dan isu keselamatan dapat ditangani dengan penuh berhemah tanpa sebarang kompromi kepada integriti mahkamah dan kebajikan semua pihak termasuklah si suami.