

BAHAGIAN SOKONGAN KELUARGA MEMBANTU ANAK SELEPAS PERCERAIAN: KEBERKESANAN, CABARAN DAN PERBANDINGAN DENGAN AMALAN NEGARA MAJU

(Family Support Division in Helping Children after Divorce: Extent of Effectiveness, Challenges and Comparison with the Practice of Developed Countries)

Roslina Che Soh@Yusoff
roslinac@iium.edu.my

Kulliyyah Undang-undang Ahmad Ibrahim,
Universiti Islam Antarabangsa Malaysia.

Nurhidayah Muhammad Hashim
nurhi923@salam.uitm.edu.my

Akademi Pengajian Islam Kontemporari,
Universiti Teknologi MARA (UiTM).

Mohd. Na'im Mokhtar
naim1@esyariah.gov.my

Jabatan Kehakiman Syariah Selangor.

Abstrak

Isu tuntutan nafkah dan penguatkuasaan Perintah Nafkah yang dikeluarkan oleh mahkamah syariah sering menjadi rungutan dalam kalangan masyarakat, terutama wanita selepas berlakunya perceraian. Walaupun boleh dikatakan Undang-undang Keluarga Islam mempunyai peruntukan undang-undang yang terperinci tentang nafkah tetapi masih terdapat kelemahan yang ketara dalam penguatkuasaan Perintah Nafkah, terutama apabila bekas suami atau bapa yang diputuskan bertanggungjawab membayar nafkah gagal memberikan kerjasama atau cuai. Makalah ini menilai keberkesanan

penubuhan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) dan mengetengahkan masalah penguatkuasaan Perintah Nafkah, terutama nafkah anak selepas perceraian dan menyentuh amalan beberapa negara maju sebagai perbandingan untuk menambah baik BSK.

Kata kunci: nafkah anak, mahkamah syariah, Bahagian Sokongan Keluarga, penguatkuasaan, negara maju

Abstract

The issue of maintenance and the enforcement of Maintenance Orders issued by the syariah courts have often been the subject of complaint, especially among women after divorce. Arguably, Family Law does have detailed provisions regarding maintenance, however there are still significant shortcomings in the enforcement of the maintenance orders, especially when the former husband or father who has been instructed to pay maintenance fails to cooperate or is negligent. This paper aims to review the effectiveness of the Family Support Division in performing its functions and highlight the difficulties encountered in the effort to resolve problems relating to enforcement of the orders, particularly for maintenance of children after divorce. In addition, this paper also touches upon the practice in dealing with this issue by some developed countries as a means of comparison to improve the performance of the Family Support Division.

Keywords: child maintenance, syariah courts, Family Support Division, enforcement, developed countries

PENDAHULUAN

Tuntutan nafkah terhadap bekas suami atau bapa dan penguatkuasaan Perintah Nafkah yang dikeluarkan oleh mahkamah syariah selepas berlakunya perceraian sering menjadi isu besar dalam kalangan bekas isteri dan ibu di Malaysia. Walaupun Undang-undang Keluarga Islam mempunyai peruntukan yang agak terperinci tentang nafkah, namun terdapat kelemahan ketara dalam penguatkuasaan Perintah Nafkah, terutama apabila bekas suami gagal untuk bekerjasama.

Pada awal tahun 2010, dilaporkan bahawa lebih 12 300 bekas suami cuai atau gagal untuk membayar nafkah kepada bekas isteri dan anak.¹ Walaupun usaha diambil oleh sebahagian bekas isteri dengan memohon perintah penguatkuasaan dan pelaksanaan Perintah Nafkah yang dikeluarkan oleh mahkamah, namun bekas suami atau bapa masih enggan dan ingkar mematuhi perintah tersebut. Selain faktor kelemahan prosedur penguatkuasaan, terdapat banyak faktor lain yang menyumbang masalah ini berlaku.

Dapatan beberapa projek penyelidikan yang dijalankan tentang nafkah anak di Malaysia menunjukkan bahawa kegagalan menerima nafkah daripada bapa merupakan isu besar yang membawa masalah kewangan yang serius dalam kalangan ibu yang mendapat hak jagaan terhadap anak selepas berlaku perceraian.² Tambahan pula, sebahagian daripada ibu tidak tahu tentang undang-undang dan cara untuk menuntut nafkah anak. Mereka lebih cenderung bergantung pada adik-beradik dan keluarga untuk menyara keperluan anak.³ Pada masa yang sama, wujud pelbagai keluhan dalam kalangan ibu yang mendapat hak jagaan anak terhadap prosedur tuntutan nafkah anak yang rumit dan bayaran fi peguam yang tinggi, jika dibandingkan dengan jumlah yang diputuskan oleh mahkamah yang bukan sahaja rendah, malahan tidak konsisten dan tidak mencukupi.⁴ Keadaan ini menyebabkan ramai ibu tidak meneruskan tuntutan di mahkamah untuk mendapatkan nafkah anak di bawah jagaan mereka kerana jumlah nafkah yang diperolehi tidak berbaloi dengan kesukaran yang dialami.

1 *Berita Harian*, 20 Mac 2010.

2 Zaleha Kamaruddin, Mohd. Sahari Nordin dan Azizah Mohd. *Kajian Perlaksanaan dan Penguatkuasaan Perintah Nafkah di Mahkamah Syariah Seluruh Malaysia 2001– 2005*. Cawangan Penyelidikan Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia (JKSM), Putra Jaya; Noor Aziah Mohd. Awal (2004), *Enforcement of maintenance orders in Malaysia: A comparative study in the states of Selangor, Negeri Sembilan dan Kuala Lumpur (UU/FRGS002/2004)*.

3 Norasyikin Hamzah (2006). *A socio legal perspective on the impact of divorce on children's welfare: A pilot study on children living with single mothers in selected rural areas in Selangor* (Tesis Sarjana MCL). UIAM.

4 Zaleha Kamaruddin, Mohd. Sahari Nordin dan Azizah Mohd. (p. 2).

Kajian turut mendapati bahawa ketiadaan garis panduan yang jelas tentang prosedur pentaksiran tuntutan nafkah anak menyebabkan para hakim menetapkan amaun yang tidak konsisten.⁵ Tambahan pula, sikap bapa yang tidak patuh terhadap perintah mahkamah untuk membayar nafkah anak menyebabkan urusan nafkah masih terus menjadi polemik dalam masyarakat.

USAHA MENANGANI MASALAH NAFKAH DAN PENUBUHAN BSK

Menyedari hakikat ini, pada tahun 2007, pihak kerajaan melalui Majlis Kebangsaan bagi Hal Ehwal Islam Malaysia dalam mesyuarat ke-46 yang dipengerusikan oleh Perdana Menteri membuat keputusan bahawa Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia (JKSM) perlu mengambil tindakan segera untuk menyelesaikan isu nafkah. Selepas perbincangan dijalankan dengan pelbagai pihak, akhirnya pada 22 Oktober 2008, BSK dilancarkan secara rasmi sebagai salah satu bahagian di bawah JKSM. Dalam majlis pelancaran tersebut, pihak BSK menerima sebanyak RM500 ribu daripada Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan (MAIWP) dan RM15 juta daripada Kerajaan Persekutuan sebagai dana permulaan untuk menggerakkan usaha menangani urusan nafkah anak selepas perceraian.⁶

Matlamat utama BSK adalah untuk menguruskan penguatkuasaan dan pelaksanaan Perintah Nafkah yang diputuskan oleh mahkamah syariah supaya lebih cekap dan berkesan, di samping menambah baik sistem pengurusan kes tersebut. Di samping itu, pihak BSK juga diberikan tanggungjawab oleh mahkamah untuk menyalurkan bantuan wang pendahuluan nafkah kepada pemohon yang layak bagi meringankan beban, sementara menunggu kes selesai sepenuhnya.

5 Nora Abdul Hak *et al.* (2010, 20 – 22 Mei). *Right of a Child to Maintenance: Harmonising the Laws in Malaysia*. Kertas kerja dibentangkan dalam ASLI Conference, IIUM; Nurhidayah Hashim dan Tim Lindsey (2016). *The Best Interest of the Child: An Analysis of Judicial Approaches in Assessing Child Maintenance Applications in Shariah Courts*. *Journal of Contemporary Islamic Studies*, 2(1), 40.

6 <http://www.jksm.gov.my>.

Dari segi objektifnya, BSK mempunyai tujuan yang sama seperti yang berlaku di beberapa negara maju untuk menangani urusan nafkah anak selepas perceraian apabila mereka memperkenalkan *Child Support Scheme* (Skim Nafkah Anak) dan menubuhkan *Child Support Agency* (Agensi Nafkah Anak) untuk mengawal selia urusan nafkah di tempat mereka.⁷ Kajian mendapati BSK diletakkan di bawah JKSM dan mahkamah syariah, tetapi *Child Support Agency* merupakan badan berasingan yang berada di luar kawalan mahkamah.

PERANAN DAN CARA BSK BEROPERASI

Secara umumnya, terdapat lima peranan besar yang dimainkan oleh BSK. Pertama, untuk menjadi tempat merujuk dan mendapatkan bantuan bagi pihak yang tidak mendapat nafkah kerana kegagalan pihak bapa mematuhi perintah mahkamah. Kedua, untuk menangani isu kelewatan pengurusan dan penguatkuasaan perintah nafkah. Ketiga, untuk melindungi hak pihak yang seharusnya menerima nafkah dan memastikan tanggungjawab pihak pemberi nafkah berjalan dengan baik. Keempat, untuk memastikan perintah mahkamah syariah dihormati dan dilaksanakan, serta meningkatkan status dan kedudukan mahkamah syariah, terutama dari segi pematuhan dan pelaksanaan perintah mahkamah.⁸

Dari sudut operasi pengurusannya, BSK mempunyai tiga unit

-
- 7 Belinda Fehlberg dan Mavis Maclean (2009). *Child Support Policy in Australia and the United Kingdom: Changing Priorities but a Similar Thought Deal for Children?*. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 23(1), 2; Mavis Maclean dan John Eekelaar (1993). *Child Support: The British Solution*. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 7, 205; Christine Skinner, Jonathan Bradshaw dan Jaquceline Davidson (2007). *Child Support Policy: International Perspective* (p. 40). Department for Work and Pension. Capaian daripada laman web Department of Justice, Canada, <http://www.justice.gc.ca/eng/fcy-fea/lib>.
 - 8 Mohd. Naim Mokhtar (2009, 14 Disember). Seksyen Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah (SPPP) dan Peranan BSK sebagai Peguam Syarii dan Bailif. Kertas kerja dalam Bengkel Penambahbaikan Manual Prosedur Kerja (MPK) dan Fail Meja Bahagian Sokongan Keluarga, Hotel Grand Continental, Kuala Lumpur (p. 3).

perkhidmatan yang akan menjayakan peranan BSK, iaitu Unit Khidmat Nasihat Perundangan (UKNP), Unit Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah (UPPP) dan Unit Pengurusan Dana (UPD). Unit Khidmat Nasihat Perundangan (UKNP) berfungsi memberikan nasihat undang-undang kepada pihak terbabit tentang tuntutan yang boleh dibuat di mahkamah syariah selepas perceraian, terutama tuntutan nafkah anak, dan prosedur penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah mahkamah. Manakala, UPPP pula berperanan melaksanakan perintah penghakiman dan penguatkuasaan yang dikeluarkan oleh mahkamah tentang nafkah anak dalam usaha untuk memastikan perintah itu dipatuhi dan dilaksanakan oleh semua pihak. Bagi memudahkan urusan tersebut, pegawai BSK daripada unit ini diberikan tauliah sebagai peguam syarii dan bailif. Unit ini juga melaksanakan penguatkuasaan pentadbiran dan pelaksanaan perintah mahkamah antara negeri-negeri supaya tuntutan nafkah, terutama yang melibatkan nafkah anak berjalan lancar.⁹

Unit ketiga, iaitu UPD bertanggungjawab menguruskan bantuan bayaran pendahuluan nafkah yang diperlukan oleh isteri dan anak, selepas diluluskan oleh Jawatankuasa Kumpulan Wang Amanah. Kumpulan Wang Amanah yang ditubuhkan di bawah subseksyen 10 Akta Tatacara Kewangan 1957 diluluskan oleh Kementerian Kewangan pada tahun 2010 dengan dana awal daripada Kerajaan Persekutuan yang berjumlah RM15 juta dikreditkan ke dalam Kumpulan Wang Amanah. Bagi memastikan penyelarasan dan kawalan Kumpulan Wang Amanah, dua jawatankuasa tabung amanah ditubuhkan, iaitu satu jawatankuasa di bawah seksyen 9 Akta Tatacara Kewangan pada peringkat negeri dan satu lagi di bawah seksyen 10 akta yang sama pada peringkat persekutuan.¹⁰

9 Mohd. Naim Mokhtar (2009, 14 Disember). Seksyen Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah (SPPP) dan Peranan BSK sebagai Peguam Syarii dan Bailif. Kertas kerja dalam Bengkel Penambahbaikan Manual Prosedur Kerja (MPK) dan Fail Meja Bahagian Sokongan Keluarga, Hotel Grand Continental, Kuala Lumpur (p. 3).

10 Mohd. Naim Mokhtar (2009, 14 Disember), Seksyen Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah (SPPP) dan Peranan BSK sebagai Peguam Syarii dan Bailif. Kertas kerja dalam Bengkel Penambahbaikan Manual Prosedur Kerja

PERKEMBANGAN PELAKSANAAN BSK PADA PERINGKAT NEGERI

Selepas BSK dilancarkan, pelbagai bantuan disalurkan kepada sejumlah ibu yang mendapat hak jagaan anak. Sehingga September 2010, bantuan pendahuluan nafkah diberikan kepada 79 orang ibu yang layak dari seluruh Malaysia. Pemberian wang tersebut bukan bertujuan menggantikan jumlah nafkah yang sepatutnya dibayar oleh bekas suami, tetapi bersifat pendahuluan dan akan dikutip daripada bekas suami yang ingkar atau cuai setelah penguatkuasaan Perintah Nafkah dilaksanakan. Unit Pengurusan Dana (UPD) hanya akan membayar pendahuluan nafkah sementara dalam tempoh enam bulan bagi meringankan beban kewangan yang ditanggung bekas isteri.¹¹

Selepas beberapa tahun dilancarkan, BSK digerakkan hampir ke seluruh Malaysia. Pada penghujung tahun 2010, kaunter BSK ditubuhkan di semua mahkamah syariah di negara ini selepas dipersetujui oleh Mesyuarat Ketua-ketua Hakim Mahkamah Syariah pada 20 Julai 2010. Pada masa yang sama, sistem e-Nafkah di JKSM beroperasi sepenuhnya pada bulan Julai 2011.

Selain itu, satu kaedah lain yang disebut BSK Transit turut diperkenalkan sebagai penginapan sementara yang disediakan untuk wanita yang menghadiri prosiding di mahkamah syariah. Badan Sokongan Keluarga Transit yang pertama dilancarkan untuk kawasan Kuala Lumpur dan Putrajaya bagi membantu ibu yang memerlukan bantuan, terutama yang datang dari jauh dan tidak mempunyai duit yang mencukupi untuk hadir di mahkamah. Usaha menubuhkan BSK Transit mendapat sokongan daripada pelbagai pihak. Antaranya termasuklah Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan bersetuju menyumbang sebanyak RM100 ribu kepada

(MPK) dan Fail Meja Bahagian Sokongan Keluarga, Hotel Grand Continental, Kuala Lumpur (p. 3).

11 Mohd. Naim Mokhtar (2009, 14 Disember), Seksyen Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah (SPPP) dan Peranan BSK sebagai Peguam Syarii dan Bailif. Kertas kerja dalam Bengkel Penambahbaikan Manual Prosedur Kerja (MPK) dan Fail Meja Bahagian Sokongan Keluarga, Hotel Grand Continental, Kuala Lumpur (p. 3).

BSK dan Bahagian Pengurusan Hartanah turut menyumbang dua unit apartmen di Putrajaya sebagai tempat transit.

PENCAPAIAN BSK MENYELESAIKAN MASALAH TUNTUTAN NAFKAH

Usaha memperkenalkan khidmat BSK dengan niat untuk menguruskan hal ehwal yang melibatkan nafkah menampakkan hasil yang memberangsangkan. Semenjak mula beroperasi secara rasmi pada tahun 2009 sebanyak 6749 kes didaftarkan oleh UKNP di seluruh negeri di Malaysia bagi tempoh 2009 hingga 2015. Menurut statistik yang dikeluarkan oleh pihak JKSM, sebanyak 6552 kes atau 97.1 peratus daripada jumlah tersebut berjaya diselesaikan melalui pengantara. Manakala, kes yang dibawa ke mahkamah untuk tindakan penguatkuasaan dan pelaksanaan oleh UPPP pula bagi tempoh yang sama adalah sebanyak 4580 kes dan daripada jumlah tersebut 3502 kes (76.5 peratus) berjaya diselesaikan (lihat Jadual 1).

Jadual 1 Statistik pendaftaran kes mengikut unit BSK seluruh negeri di Malaysia.

Unit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Jumlah Daftar
UKNP	673	960	578	869	1223	1166	1280	6749
UPPP	105	478	436	696	893	1023	949	4580

Jumlah penyelesaian kes mengikut unit BSK seluruh negeri di Malaysia 2009 – 2015.

Unit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Jumlah Selesai
UKNP	341	1019	685	888	1144	1210	1265	6552
UPPP	69	207	246	502	664	918	896	3502

Jumlah Statistik Keseluruhan 2009 – 2015.

Unit	Jumlah Daftar	Jumlah Selesai	Peratus (%)
UKNP	6749	6552	97.1
UPPP	4580	3502	76.5

(Sumber: Bahagian Sokongan Keluarga, JKSM)

Laporan yang dikeluarkan oleh pihak JKSM menunjukkan bahawa dalam tempoh enam tahun beroperasi, BSK menunjukkan perkembangan yang baik dalam kalangan pihak yang memerlukan. Terdapat peningkatan dalam kes yang didaftar dan diselesaikan melalui pengantara di bawah UKNP di seluruh negeri. Peningkatan juga berlaku dalam penyelesaian kes penguatkuasaan dan pelaksanaan yang dibawa ke mahkamah oleh pegawai BSK yang ditauliahkan sebagai peguam syarii.

Namun, terdapat banyak kekangan yang dihadapi BSK untuk melaksanakan tanggungjawab dengan lebih cemerlang. Antaranya kurang mendapat kerjasama daripada pihak pemberi nafkah, iaitu bekas suami, badan lain seperti majikan bekas suami, serta beberapa agensi kerajaan dan swasta untuk membantu menguatkuasakan Perintah Nafkah. Keadaan akan menjadi lebih sukar apabila pegawai BSK di sesetengah negeri tidak mempunyai tauliah sebagai peguam syarii untuk membawa kes dan mewakili pelanggan di mahkamah syariah.

KEKANGAN YANG DIHADAPI

Unit Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah (UPPP), BSK memainkan peranan penting untuk memastikan semua perintah yang dikeluarkan oleh mahkamah syariah dipatuhi oleh bekas suami sebagai penghutang penghakiman. Apabila unit ini dapat melaksanakan peranan mereka dengan berkesan, pembayaran balik dana yang didahulukan akan berjaya dikutip kembali. Dari sudut amali, pegawai BSK yang mendapat tauliah peguam syarii akan menguruskan permohonan Saman Penghutang Penghakiman terhadap Perintah Nafkah yang dikeluarkan oleh mahkamah yang menyatakan jumlah nafkah anak yang dapat difailkan dan seterusnya dibicarakan di mahkamah syariah, termasuklah menyediakan pliding untuk difailkan oleh pemohon. Bagi negeri yang tidak mempunyai pegawai BSK bertauliah, maka mereka akan membantu dari segi penyediaan pliding dan meminta kerjasama daripada Jabatan Bantuan Guaman untuk menggunakan khidmat peguam mereka untuk membawa kes tersebut ke mahkamah.

Walau bagaimanapun, terdapat beberapa kekangan yang dihadapi oleh pihak Jabatan Bantuan Guaman kerana peguam mereka telah pun terbeban dengan kes yang sedia ada.¹²

Keadaan ini menunjukkan bahawa ketiadaan tauliah sebagai peguam syarii dalam kalangan pegawai BSK di sesetengah negeri untuk mengendalikan kes di mahkamah syariah merupakan kekangan besar. Setakat ini hampir kesemua negeri memberikan tauliah sebagai peguam syarii kepada pegawai BSK yang ditempatkan di negeri, kecuali Selangor dan Wilayah Persekutuan. Pentauliah sebagai peguam syarii penting untuk mempercepat dan memudahkan lagi perjalanan kes yang melibatkan penguatkuasaan dan pelaksanaan Perintah Nafkah yang tertunggak. Tanpa pentauliah, pegawai BSK hanya mampu memberikan bantuan dalam bentuk penyediaan urusan di luar mahkamah seperti menyempurnakan pliding untuk difailkan oleh pemohon yang terlibat, manakala kes dikendalikan oleh peguam luar, termasuk daripada pihak Jabatan Bantuan Guaman. Oleh itu, keadaan ini menimbulkan kerumitan dalam pengendalian kes kerana terdapat dua pihak yang berlainan menguruskan kes tersebut di mahkamah.

Selain itu, statistik prestasi jumlah kutipan balik dana pendahuluan nafkah antara BSK negeri yang diberikan tauliah peguam syarii dengan BSK negeri yang tiada tauliah peguam syarii menunjukkan perbezaan yang ketara, iaitu sebanyak 20 peratus. Keadaan ini membuktikan bahawa pentauliah peguam syarii memberikan impak yang sangat besar terhadap proses kerja penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah mahkamah syariah yang sekali gus memudahkan proses kutipan balik dana pendahuluan nafkah secara efektif.¹³

12 Mohd. Naim Mokhtar (2009, 14 Disember). Seksyen Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah (SPPP) dan Peranan BSK sebagai Peguam Syarii dan Bailif. Kertas kerja dalam Bengkel Penambahbaikan Manual Prosedur Kerja (MPK) dan Fail Meja Bahagian Sokongan Keluarga, Hotel Grand Continental, Kuala Lumpur (p. 6).

13 Belinda Fehlberg dan Mavis Maclean (2009). "Child Support Policy in Australia

Jadual 2 Jumlah kutipan balik dana pendahuluan nafkah bagi negeri yang mempunyai tauliah peguam syarii bagi tahun 2013.

Negeri	Jumlah Pendahuluan Nafkah (RM)	Jumlah Kutipan Balik (RM)
Johor	24400.00	-
Negeri Sembilan	-	-
Pahang	4180.00	60.00
Kelantan	-	-
Perlis	2700.00	-
Melaka	-	-
Sabah	-	-
Pulau Pinang	7000.00	2100.00
Terengganu	17520.00	7050.00
Jumlah	55800.00	9210.00
Jumlah %	19.2%	

Jadual 3 Jumlah kutipan balik dana pendahuluan nafkah bagi negeri yang tiada tauliah peguam syarii bagi tahun 2013.

Negeri	Jumlah Pendahuluan Nafkah (RM)	Jumlah Kutipan Balik (RM)
Kedah	-	-
Sarawak	-	-
Selangor	73 350.00	-
Wilayah Persekutuan	51 530.00	1250
Perak	-	-
Jumlah	124 880.00	
Jumlah %	1.0%	

and the United Kingdom: Changing Priorities but a Similar Thought Deal for Children?. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 23(1), 2; Mavis Maclean dan John Eekelaar (1993). Child Support: The British Solution. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 7, 205; Christine Skinner, Jonathan Bradshaw dan Jaquceline Davidson (2007). Child support policy: International perspective. Department for Work and Pension (p. 40). Capaian daripada laman web Department of Justice, Canada, <http://www.justice.gc.ca/eng/fcy-fea/lib>.

Kehadiran peguam syarii BSK di mahkamah syariah bagi kes penguatkuasaan dan pelaksanaan Perintah Nafkah bukan sahaja membantu pihak ibu atau pemiutang penghakiman mendapat balik hak nafkah anak atau nafkah isteri yang tertunggak, bahkan membantu mahkamah syariah menjadi lebih efisien. Peguam syarii BSK boleh mencadangkan kepada hakim syarii melalui permohonan penguatkuasaan dan pelaksanaan perintah yang sesuai dengan kes yang berlaku seperti mendapat hak cagaran nafkah anak melalui perintah cagaran harta tak alih milik pemiutang penghakiman. Peguam syarii BSK juga boleh terus memohon kepada mahkamah syariah suatu perintah bayaran balik dana pendahuluan nafkah anak kepada penghutang penghakiman.¹⁴

Tidak dapat dinafikan bahawa penubuhan BSK memberikan kesan yang besar untuk menambah baik pengurusan nafkah di Malaysia. Walau bagaimanapun, proses pengurusan nafkah anak agak sukar untuk dilaksanakan secara efisien dalam jangka masa yang singkat.

PENGURUSAN NAFKAH ANAK DI BEBERAPA NEGARA MAJU TERPILIH

Sistem undang-undang keluarga tentang urusan nafkah keluarga, terutama nafkah anak yang disebut “child support” mengalami banyak perubahan di beberapa buah negara maju seperti Amerika Syarikat, Kanada, United Kingdom, Australia dan New Zealand. Perubahan ini dikaitkan dengan pandangan umum bahawa semua anak berhak menerima nafkah yang mencukupi. Bahkan, usaha mereka menambah baik amalan sedia ada berkait rapat dengan usaha menjayakan hak asasi kanak-kanak selepas pelancaran Konvensyen

14 Mohd. Naim Mokhtar (2009, 14 Disember). Seksyen Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah (SPPP) dan Peranan BSK sebagai Peguam Syarii dan Bailif. Kertas kerja dalam Bengkel Penambahbaikan Manual Prosedur Kerja (MPK) dan Fail Meja Bahagian Sokongan Keluarga, Hotel Grand Continental, Kuala Lumpur (p. 8).

Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu tentang Hak Kanak-kanak (UNCRC) pada tahun 1989.¹⁵

Dalam UNCRC 1989 diperuntukkan bahawa ibu bapa atau orang lain yang bertanggungjawab terhadap seseorang anak mempunyai tanggungjawab utama memberikan nafkah berdasarkan keupayaan kewangan mereka bagi menjamin perkembangan hidup anak tersebut. Kewajipan tersebut berterusan sehingga mereka mencapai tahap umur dewasa dan mampu untuk menjaga kebajikan diri.¹⁶ Pada masa yang sama, UNCRC dalam perkara 27(3) turut menyebut bahawa apabila wujud masalah yang boleh menyebabkan nafkah anak tergugat, maka setiap negara yang menandatangani triti mesti mengambil langkah yang sesuai untuk menyelesaikan perkara ini.

Oleh itu, atas dasar inilah kebanyakan negara maju mengambil tindakan serius mengawal selia urusan nafkah anak. Usaha tersebut turut mengambil kira perkara 3 yang menyebut bahawa “dalam apa-apa sahaja tindakan dan keputusan yang melibatkan kanak-kanak, prinsip demi menjaga kebajikan anak perlu menjadi dasar dalam semua tindakan yang diambil demi menjaga kebajikan anak”.

USAHA PEMBAHARUAN

Pihak kerajaan menubuhkan beberapa jawatankuasa bagi menjalankan penyelidikan untuk mengkaji semula, mencadangkan dan meningkatkan sistem pengurusan nafkah agar kebajikan anak

15 Konvensyen Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu mengenai Hak Kanak-kanak (UNCRC) diisytiharkan pada tahun 1989 sebagai satu triti antarabangsa yang menggariskan hak yang dianggap kepunyaan kanak-kanak yang mesti dilindungi. Terdapat 54 perkara dan dua protokol pilihan yang meletakkan hak asasi kanak-kanak, terutama hak untuk hidup, pengiktirafan prinsip “demi menjaga kebajikan mereka”, dan menghormati pendapat mereka. Malaysia menerima pakai UNCRC pada 19 Mac 1995 untuk menjaga kebajikan kanak-kanak di negara ini, meskipun ragu-ragu terhadap beberapa peruntukan yang dianggap tidak selaras dengan undang-undang syariah dan budaya kebangsaan di Malaysia. Dicapai daripada www.unicef.org/crc/files/Right_overview.pdf pada 20 Januari 2011 dan www.unicef.org/malaysia/children_crc-in-malaysia.html pada 20 September 2016.

16 Perkara 27 UNCRC.

sentiasa dilindungi. Contohnya, Kerajaan Australia menubuhkan *Australian Institute of Family Studies* (AIFS) pada tahun 1980 untuk mengkaji masalah yang melibatkan institusi kekeluargaan. Hasil kajian mendapati urusan nafkah anak diperbaharu dengan mewujudkan satu skim khusus, iaitu *Child Support Scheme* (Skim Nafkah Anak).¹⁷

Dari sudut sejarah, gerakan memperbaharu sistem pengurusan nafkah anak sebenarnya bermula lebih awal, iaitu pada sekitar tahun 1970-an di beberapa buah negeri di Amerika Syarikat. Gerakan yang digelar sebagai *Child-Support-Enforcement Refoms* (CSE) ini berusaha mencari jalan bagi memastikan keputusan mahkamah tentang nafkah anak selepas ibu bapa bercerai dapat dikuatkuasakan. Usaha pembaharuan ini kemudiannya diikuti oleh negara lain seperti Australia, United Kingdom dan New Zealand. Perubahan besar ini bukan sahaja menambah baik proses penguatkuasaan arahan mahkamah, tetapi kebanyakan negara memindahkan seluruh urusan nafkah anak daripada pengendalian pihak mahkamah kepada sistem berasaskan agensi tetapi dengan formula yang ditetapkan dalam aspek pentaksiran, pemutusan jumlah dan penguatkuasaan nafkah yang diperlukan.¹⁸ Walaupun banyak negara mengasingkan urusan nafkah anak daripada bidang kuasa mahkamah, Kanada mengambil pendekatan menyediakan formula nafkah yang terperinci tetapi mengekalkan urusan nafkah anak di bawah bidang kuasa mahkamah.

Kesungguhan negara seperti Australia, Kanada, New Zealand, United Kingdom dan Amerika Syarikat dilihat apabila mereka bersidang setiap tahun untuk berbincang tentang urusan nafkah anak di negara masing-masing dan belajar daripada pihak lain bagi menambah baik pelaksanaannya. Persidangan tahunan yang disebut *The Annual Heads of Agencies Meeting* (Mesyuarat Tahunan Ketua-ketua Agensi) membincangkan isu nafkah anak yang baharu

17 Antara peranan AIFS ialah membuat kajian terhadap keluarga di Australia, menilai kesejahteraan hidup semua ahli keluarga dan menyampaikan hasil kajian kepada kerajaan untuk penambahbaikan polisi negara dari segi undang-undang, sosial dan ekonomi. Lihat www.aifs.gov.au pada 20 September 2016.

18 Secretariat to the Ministerial Taskforce on Child Support, Australia (2005). *A Comparison of Child Support Schemes in Selected Countries*.

muncul, keberkesanan skim sedia ada dalam masyarakat dan membincangkan pengalaman negeri lain untuk memperbaharu skim sedia ada.¹⁹ Meskipun mengamalkan pendekatan tertutup, mereka sangat positif dan sanggup bekerjasama dengan negara lain untuk menjaga kebajikan kanak-kanak di negara mereka. Oleh itu, makalah ini turut melihat secara umum perkembangan perundangan di Australia dan Kanada sebagai perbandingan.

Pengurusan Nafkah Anak di Australia

Australia mengamalkan sistem penyelesaian kes keluarga di mahkamah sehinggalah pada tahun 1975, *Family Law Act (Commonwealth)* atau dikenali sebagai *FLA 1975* diperkenalkan dengan beberapa peruntukan besar. *Family Law Act (Commonwealth) 1975* memberikan kuasa kepada pertubuhan *Family Court of Australia (FCA)* (Mahkamah Keluarga Australia) yang bersifat *less adversarial* untuk memutuskan semua perkara yang melibatkan keluarga. Apabila melibatkan nafkah anak selepas berpisah atau bercerai, *FLA 1975* menyatakan bahawa ibu bapa tetap memegang tanggungjawab memberikan nafkah kepada anak mereka sehingga berumur 18 tahun. Akta ini juga membenarkan kedua-dua ibu bapa menyelesaikan urusan nafkah anak tersebut secara perbincangan antara mereka atau dengan membuat permohonan di Mahkamah Keluarga. Sekiranya dibawa ke mahkamah, hakim akan menilai permohonan tersebut dan memutuskan jumlah yang dianggap munasabah.²⁰

Pada awal 1980-an, beberapa isu timbul dalam masyarakat berkaitan dengan urusan nafkah anak di mahkamah. Keadaannya boleh dikatakan seperti yang berlaku dalam masyarakat di Malaysia dewasa ini. Masyarakat mula menyuarakan ketidakpuasan hati mereka terhadap pendekatan mahkamah dalam pengendalian kes

19 Allan Shephard (2006). *Child Support schemes: Australia and comparisons* (p. 15). Client Research Unit, Client and Community Branch, Child Support Agency, United Kingdom.

20 Belinda Fehlberg dan Juliet Behrens (2008). *Australian Family Law - The contemporary context* (p. 375). Oxford: Oxford University Press.

yang melibatkan nafkah anak. Jumlah yang diputuskan rendah dan penguatkuasaan perintah mahkamah tentang pembayaran nafkah juga tidak memberangsangkan. Kajian mendapati kurang daripada 30 peratus nafkah yang diputuskan oleh mahkamah diterima oleh pihak yang mendapat hak jagaan, selalunya ibu. Tahap kemiskinan anak mangsa perceraian semakin tinggi, terutama bagi yang tinggal dengan ibu sebagai ketua keluarga kerana bapa yang diarahkan membayar nafkah anak tidak mematuhi keputusan tersebut.²¹

Kajian turut mendedahkan bahawa proses yang dijalankan di mahkamah tidak membantu pihak yang mendapat hak jagaan, kerana prosedur yang sukar, tempoh penyelesaian kes yang lama dan memerlukan perbelanjaan yang tinggi untuk yuran guaman. Tambahan pula, jumlah nafkah yang diputuskan selalunya rendah dalam sekitar RM20 hingga 25 seminggu untuk seorang anak yang dikatakan tidak mampu dibayar oleh bekas suami. Kajian mendapati jumlah nafkah yang diputuskan tidak selaras, serta kebanyakannya tidak mencukupi untuk keperluan anak dan sukar untuk dikuatkuasakan. Dalam keadaan tertentu, pihak ibu juga mengalami kesukaran untuk memohon pindaan jumlah nafkah dan penguatkuasaannya seperti yang diputuskan oleh mahkamah.²²

Ketidakpuasan hati masyarakat terhadap sistem mahkamah pada ketika itu dipandang serius oleh kerajaan. Tambahan pula, pada tahun 1986, Profesor Irwin Garfinkel, pengasas formula pentaksiran nafkah anak dari Wisconsin, Amerika Syarikat mengadakan lawatan ke Australia. Beliau menyuarakan ketidakpuasan hatinya secara terbuka tentang rendahnya kadar patuh keputusan mahkamah dengan menyatakan, "You mean you have a law about child maintenance and two-thirds of people do not obey it?"²³. Teguran

21 Belinda Fehlberg dan Mavis Maclean (p. 2).

22 Hayley McKenzie dan Kay Cook (2008, 9 – 11 Julai). The Australian Child Support Scheme as it relates to single mothers: Historical development and international comparisons. Kertas kerja dibentangkan dalam the Families Through Life - 10th Australian Institute of Family Studies Conference Melbourne; Bruce Smyth (2004). Child Support Policy in Australia: Back to Basis. *Family Matters*, 67, 42.

23 Profesor Irwin Garfinkel daripada Institute of Poverty Research, University of

terbuka tersebut dipandang serius oleh kerajaan sehingga menjadi dasar kepada perubahan yang berlaku. Model formula pentaksiran yang diperkenalkan oleh Garfinkel diterima oleh Kerajaan Australia. Keputusan pihak kerajaan pada ketika itu menyebabkan berlakunya perubahan yang amat besar sehingga memutuskan bahawa penambahbaikan hanya boleh dilakukan dengan memindahkan proses pentaksiran dan penguatkuasaan nafkah anak daripada sistem budi bicara hakim kepada sistem formula di bawah agensi pada tahun 1988.²⁴

Skim yang disebut *Child Support Scheme* (Skim Nafkah Anak) bertujuan membantu anak mendapat hak mereka dengan lebih cepat dan baik, menjaga kebajikan anak mangsa perceraian dan mengelakkan urusan birokrasi dan prosedur mahkamah yang sukar sehingga menyulitkan pihak yang mendapat hak jagaan. Untuk tujuan itu, sebuah agensi khusus yang disebut *Child Support Agency* (CSA) (Agensi Nafkah Anak) ditubuhkan.²⁵

Skim yang diperkenalkan mempunyai dua tahap. Pertama, pada 1988 dikuatkuasakan *Child Support (Registration and Collection) Act 1988* yang mengarahkan semua arahan mahkamah sebelumnya berkenaan jumlah nafkah anak didaftarkan dengan CSA. Undang-undang memberikan kuasa kepada CSA untuk mencari pihak yang bukan penjaga dan mengutip jumlah yang diputuskan oleh mahkamah daripada mereka dan menyalurkan kepada pihak yang mendapat hak jagaan. Menurut pakar skim ini, Smyth, pendaftaran yang diwajibkan membawa perubahan besar. Jumlah yang perlu dibayar sebagai “tanggungjawab peribadi bertukar kepada hutang yang dibayar kepada kerajaan yang dikutip oleh CSA”. Perubahan ini membantu pihak yang mendapat hak jagaan (ibu) yang kerap menghadapi kesukaran untuk mendapatkan nafkah daripada pihak bapa. Keadaan

Wisconsin, USA ialah pengasas formula pentaksiran nafkah anak yang dikenali sebagai “formula Wisconsin”. Formula ini dilancarkan dan diuji di Wisconsin, USA. Rujuk Mavis Maclean (1994). *Child Support in the UK: Making the Move from Court to Agency*. *Hous. L. Rev.*, 31, 520.

24 Kate Funder (1994). *Child Support: A Step Towards Changing Parenting after Separation*, *Family Matters*, 37 (April 1994), 2.

25 Smyth (t.th.). *Child Support Policy in Australia: Back to basis* (p. 43).

ini juga memperbaiki hubungan antara bekas pasangan, meningkatkan peratusan kepatuhan, mengurangkan tekanan dan ketakutan si ibu terhadap kegagalan mendapatkan jumlah yang diperlukan dan masa nafkah tersebut dibayar, lebih-lebih lagi apabila kerajaan mengambil alih tugas mengutip nafkah yang diputuskan.²⁶

Tahap kedua berlaku setahun selepasnya apabila diperkenalkan *Child Support (Assessment) Act 1989*. Akta ini memberikan kuasa kepada CSA untuk menguruskan pentaksiran jumlah nafkah anak mengikut formula yang ditentukan dan cara nafkah tersebut dikutip. Untuk memastikan kutipan dibuat dengan cepat, CSA memberikan akses kepada pelbagai agensi kerajaan untuk mencari pihak yang terlibat dan maklumat yang diperlukan seperti jabatan cukai dan agensi sosial *Centrelink* yang mempunyai data semua penduduk di Australia.²⁷

Penambahbaikan

Selepas ditubuhkan, skim ini menerima banyak teguran daripada masyarakat dan kajian dilaksanakan untuk menambah baik skim tersebut. Penilaian pertama pada tahun 1994 mencadangkan agar jumlah minimum nafkah anak ditetapkan sebanyak RM260 setahun, iaitu sekitar RM5 seminggu. Nafkah yang diputuskan tidak boleh kurang daripada jumlah tersebut.²⁸ Pada tahun 1995, bagi mengubah pemikiran ibu bapa supaya melihat anak sebagai suatu perkara penting untuk dibincangkan, kerajaan meminda undang-undang asal dan memperkenalkan *Family Law Reform Act 1995* (FLRA 1995) dengan mengubah terma untuk keluarga. Persepsi undang-undang keluarga ditukar daripada meraikan hak ibu bapa kepada meraikan hak anak. Contohnya hak jagaan yang memfokuskan

26 Smyth (t.th.). *Child Support Policy in Australia: Back to basis* (p. 43).

27 Allan Shephard (2006). *Child Support schemes: Australia and comparisons* (p. 15). Client Research Unit, Client and Community Branch, Child Support Agency, United Kingdom.

28 Smyth (t. th.). *Child Support Policy in Australia: Back to basis* (p. 43); McKenzie dan Cook (t. th.). *The Australian Child Support Scheme as it relates to single mothers: Historical development and international comparisons* (p. 6).

pihak yang mendapat hak tersebut ditukar kepada hak anak untuk berhubung dengan ibu bapanya walaupun selepas bercerai dan dengan siapa si anak tersebut tinggal. Oleh itu, antara terma yang ditukar termasuklah perkataan *custody* (jagaan) kepada *residence* (tempat tinggal), *guardianship* (hak penjagaan) kepada *parental responsibility* (tanggungjawab keibubapaan) dan *access* (akses) kepada *contact* (hubungan).²⁹ Dengan itu, terma *custodial parent* (pihak yang mendapat hak jagaan) tidak lagi digunakan, tetapi ditukar kepada *resident parent* (pihak yang tinggal dengan kanak-kanak tersebut).

Usaha menambah baik skim terus dijalankan pada tahun 2003 dan menghasilkan laporan bertajuk *Every Picture Tells a Story: Report on the Inquiry into Child Custody Arrangements in the Event of Family Separation (Every Picture Tells a Story)*. Laporan tersebut mencadangkan penambahbaikan, iaitu menaikkan lagi kadar minimum bayaran nafkah anak, menentukan kadar nafkah anak yang bersesuaian dengan pendapatan ibu dan bapa, serta mengukuhkan lagi kedudukan dan kuasa CSA, termasuk boleh menarik lesen memandu pihak yang ingkar membayar nafkah anak. Di samping itu, dicadangkan agar keseluruhan skim ditambah baik lagi dengan mencari jumlah sebenar yang diperlukan untuk membesarkan seorang anak menerusi penubuhan *Families Tribunal* (Tribunal Keluarga) untuk menilai semula keputusan CSA.³⁰

Pada tahun 2005, satu jawatankuasa ditubuhkan oleh kerajaan untuk menambah baik Skim Nafkah Anak dan menghasilkan satu laporan bertajuk *In the Best Interests of Children: Reforming the Child Support Scheme - Report of the Ministerial Taskforce on Child Support (In the Best Interests)*. Antara cadangan yang dikemukakan dalam laporan tersebut termasuklah mengira jumlah pendapatan ibu

29 Helen Rhoades, Reg Graycar dan Margaret Harrison (2000). *The Family Law Reform Act 1995: The First Three Years. Australian Family Lawyer*, 15(1), 2.

30 House of Representatives Standing Committee on Family and Community Affairs, Australia (2003). *Every picture tells a story: Report on the inquiry into child custody arrangements in the event of family separation* (p. 124); Lisa Young (2005). *Reforming Child Support Laws: Breaking the Cycle. AltLJ*, 30(1), 29.

dan bapa dengan lebih baik, mengira jumlah pendapatan pihak yang bekerja sendiri atau tidak bekerja, bilangan anak yang sedia ada dan anak yang datang daripada perkahwinan yang baharu, umur dan jantina anak, kos sebenar yang diperlukan oleh setiap anak, dan kos anak yang berjumpa dan tinggal dengan ibu atau bapa. Jawatankuasa turut mencadangkan agar anak yang sedia ada dan anak yang baharu harus mendapat layanan yang sama, serta bilangan kakitangan CSA dan kemudahan ditambah baik.³¹

Hasil laporan tersebut, pindaan undang-undang diperkenalkan, iaitu *Family Law Amendment (Shared Parental Responsibility) Act 2006*. Tujuannya adalah untuk mengubah cara pasangan mengendalikan perceraian dengan pendekatan “away from litigation and towards cooperative parenting” (jauh daripada pertikaian dan bergerak ke arah kerjasama keibubapaan). Undang-undang juga dipinda kepada menjaga kebajikan anak dan menjadikan undang-undang keluarga lebih baik untuk kanak-kanak. Dengan kata lain, Skim Nafkah Anak berjaya menggalakkan perkongsian tanggungjawab keibubapaan dengan cara berbincang, dan berkongsi menjaga dan memberikan nafkah kepada anak.³²

Cara Nafkah Anak Ditaksir dan Dikuatkuasakan

Child Support Assessment Act 1989 menetapkan tatacara nafkah anak dikira. Pihak yang perlu membayar nafkah mesti membayar nafkah anak berdasarkan peratusan daripada pendapatan bercukai selepas ditolak perbelanjaan peribadi pembayar dan setiap anak yang tinggal dengannya. Baki pendapatan akan dikira dengan melihat bilangan anak yang memerlukan nafkah, iaitu 18 peratus daripada baki pendapatannya untuk seorang anak, 27 peratus untuk dua orang anak, 34 peratus untuk empat orang anak dan 36 peratus untuk lima orang anak dan selebihnya.³³

31 Bruce Smyth (2005). *Modernising the Child Support Scheme. Family Matters*, 71, 58.

32 Rae Kaspiew *et al.* (2009). *Evaluation of 2006 Family Law Reforms* (p. 1). Australian Institute of Family Studies.

33 Fehlberg dan Behrens (t. th.). *Australian Family Law - The Contemporary*

Selepas mendapat bantahan daripada masyarakat atas dakwaan peratusan tersebut tidak tepat dan tidak menggambarkan keperluan sebenar anak, maka satu pindaan lain dibuat pada tahun 2005. Meskipun anak berhak mendapat jumlah nafkah seperti sebelum bercerai (*continuity of expenditure*) tetap diterima tetapi tidak bermaksud setiap anak mendapat jumlah perbelanjaan secara mutlak seperti sebelum ibu bapa bercerai tetapi bergantung pada jumlah kewangan penjaga anak tersebut.³⁴

Kajian terhadap keperluan anak pula mendapati bahawa tidak ada “jumlah sebenar” yang diperlukan oleh seorang anak. Untuk menilai jumlah yang paling baik, tiga kaedah yang dirujuk ialah *Expenditure Survey Approach*, *Budget Standard Approach* dan juga *Comparison Approach*. *Ministerial Task* mengisytiharkan beberapa perubahan besar, iaitu jumlah kos membesarkan anak berubah mengikut umur, iaitu anak yang lebih kecil memerlukan jumlah nafkah yang lebih rendah berbanding dengan anak remaja. Anak yang berumur 16 – 17 tahun didapati memerlukan tiga kali ganda jumlah nafkah seorang anak yang berumur empat tahun dan anak remaja perempuan memerlukan perbelanjaan berbeza daripada remaja lelaki. Dalam keluarga yang mempunyai anak lebih daripada satu, setiap perbelanjaan tambahan menjadi lebih rendah untuk anak selepasnya. Kos untuk membesarkan dua orang anak bukanlah bermakna berganda, contohnya seorang anak memerlukan \$180 tetapi anak kedua menurun sebanyak 18 peratus kepada \$130 sahaja. Mereka kemudiannya membahagikan keperluan anak kepada dua kategori, iaitu antara 0 hingga 13 tahun dan antara 13 hingga 18 tahun.³⁵

Kaedah pengiraannya pula adalah dengan cara melihat jumlah

Context (p. 405).

34 Rujuk Ministerial Taskforce on Child Support (May 2005). *In the Best Interests of Children - Reforming the Child Support Scheme* (p. 5).

35 *Ministerial Task* terdiri daripada tenaga pakar dalam bidang berbeza seperti sosial dan polisi ekonomi, undang-undang keluarga, polisi keluarga dan pakar kewangan keperluan anak. Ahli *Reference Group* pula terdiri daripada peguam yang selalu bertindak untuk ibu dan juga bapa, profesional berpengalaman dalam bidang masalah keibubapaan selepas bercerai, pakar dan kaunseling, dan polisi sosial. Rujuk *In the Best Interests* (p. 123).

pendapatan kedua-dua ibu bapa bagi yang bekerja, dan kemudian dibahagikan antara ibu dan bapa mengikut jadual *costs and contact* (kos dan jam hubungan dengan anak) berdasarkan jumlah hari dalam setahun anak tinggal dengan ibu atau bapanya. Pihak yang lebih lama menjaga anak tersebut (*resident-parent*) dianggap membayar kos dengan cara mengambil berat tentang penjagaan anak tersebut dan pihak yang tidak tinggal dengan anaknya (disebut *non-resident-parent*) berkongsi kos dengan cara membayar sejumlah wang untuk keperluan anak kepada pihak penjaga anak.³⁶

Pengurusan Nafkah Anak di Kanada

Walaupun banyak negara mengambil tindakan drastik mengambil alih kuasa mahkamah untuk menguruskan nafkah anak dan memindahkannya kepada agensi pentadbiran, namun perubahan yang dibuat di Kanada agak berbeza. Mereka memperkenalkan formula terperinci tetapi masih mengekalkan urusan nafkah anak di bawah bidang kuasa mahkamah.

Di Kanada, *Divorce Act of 1968* (Divorce Act) mengawal selia semua perkara yang berkaitan dengan perceraian, termasuk seksyen 26 untuk urusan nafkah anak. Pada tahun 1996, pihak kerajaan mengeluarkan urusan nafkah anak di bawah seksyen 26 dengan menubuhkan Skim Nafkah Anak dan memperkenalkan *Federal Child Support Guidelines (the Guidelines)* sebagai undang-undang tambahan yang dibaca bersama-sama undang-undang induk yang hanya terpakai terhadap anak sah taraf, iaitu kedua-dua ibu bapanya bercerai secara sah. Manakala nafkah anak yang tidak sah taraf, atau ibu bapa mereka berpisah tetapi tidak bercerai secara sah, atau tidak berkahwin secara sah, maka urusan nafkah mesti dituntut di mahkamah.³⁷

Sebelum tahun 1996, hakim mempunyai budi bicara untuk menetapkan jumlah nafkah yang difikirkan bersesuaian tanpa

36 *In the Best Interests* (p. 8).

37 Di Kanada, terdapat sembilan wilayah, iaitu Ontario, Quebec, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba, British Columbia, Prince Edward Island, Saskatchewan dan Alberta.

merujuk sebarang formula. Skim Nafkah Anak yang diperkenalkan mempunyai tujuan yang sama seperti Australia, iaitu untuk memastikan hak anak mendapat nafkah terjaga. Perbezaannya Kanada mengekalkan tugas untuk mentaksir dan memutuskan tuntutan nafkah anak di mahkamah dan tidak menarik keluar kuasa mahkamah seperti tindakan yang diambil oleh Kerajaan Australia.³⁸

The Guidelines memperuntukkan prosedur terperinci kriteria yang perlu dinilai, cara pentaksiran dibuat dan cara arahan mahkamah dikeluarkan bagi memastikan penguatkuasaan arahan. Cara ini membantu hakim membuat keputusan yang lebih objektif, konsisten dan dipercayai, serta membantu ibu bapa untuk membuat pengiraan berdasarkan formula yang disediakan dan mencapai kata sepakat tanpa meminta campur tangan mahkamah. Kaedah ini mengurangkan banyak masalah dan tekanan kepada pihak yang bercerai kerana mereka boleh bersetuju dengan baik terhadap jumlah nafkah anak selepas bercerai.³⁹

The Guidelines meletakkan pembahagian kepada dua kategori berdasarkan umur, iaitu anak di bawah umur majoriti dan juga selepas umur majoriti yang masih memerlukan nafkah seperti masih belajar, mengalami kecacatan, penyakit, dan sebagainya. Jumlah nafkah untuk anak di bawah umur majoriti hendaklah mengikut jadual yang disediakan, tetapi bagi yang melebihi umur majoriti, hakim boleh mengambil kira beberapa faktor lain dan membuat perubahan yang sewajarnya dengan merujuk pendapatan ibu bapa.⁴⁰ Apabila hakim menetapkan jumlah nafkah anak, arahan tersebut mestilah jelas dan menyebut semua maklumat yang perlu untuk mengelakkan masalah pada masa akan datang. Seksyen 13

38 Christine Skinner, Jonathan Bradshaw dan Jacqueline Davidson (2007). *Child Support Policy: An International Perspective* (p. 40). Department for Work and Pension. Capaian daripada laman web rasmi Department of Justice, Canada, <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/fcy-fea/lib-bib/pub/guide/start-com.html#start> pada 8 September 2016.

39 Capaian daripada laman web rasmi Department of Justice, Canada, <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/fcy-fea/lib-bib/pub/guide/start-com.html#start> pada 8 September 2016.

40 Seksyen 11 *the Guidelines*.

menyatakan bahawa setiap arahan mahkamah mesti meletakkan nama dan tarikh lahir anak, begitu juga bapa dengan anak-anak lain jika lebih daripada seorang dan jumlah pendapatan pihak yang arahan dikeluarkan terhadapnya.

Hakim juga mesti menyatakan dengan jelas perbelanjaan yang diperlukan untuk tujuan pembayaran. Jika jumlah perbelanjaan tidak dapat ditentukan, hakim mesti meletakkan peratusan yang diperlukan. Dalam setiap arahan, mahkamah mesti menyatakan dengan jelas tarikh bayaran nafkah yang perlu dibayar pada setiap bulan atau apabila diperlukan.⁴¹

GARIS PANDUAN YANG TERPERINCI

Menerusi *the Guidelines*, untuk mentaksir keperluan anak, hakim perlu menilai empat perkara, iaitu jumlah perbelanjaan yang diperlukan oleh setiap anak, jumlah pendapatan ibu bapa berdasarkan pendapatan bercukai, bilangan anak yang terlibat dan pihak yang mengeluarkan arahan berada di Kanada kerana setiap wilayahnya mempunyai kadar cukai yang berbeza yang mempengaruhi jumlah pendapatan bercukai ibu atau bapa.⁴²

Keperluan anak digariskan dalam undang-undang bagi memastikan kebajikan anak terjaga. Section 7(1) *the Guidelines* menyatakan bahawa mahkamah akan mengambil kira tiga perkara, iaitu keperluan anak yang menjamin kebajikannya, kemunasabahan berdasarkan pendapatan ibu bapa dan keperluan anak, serta kemunasabahan berdasarkan perbelanjaan yang diberikan oleh ibu bapa terhadap anak sebelum perceraian berlaku.

Item yang disenaraikan termasuklah pekerjaan pihak yang menjaga anak tersebut, keperluan anak (jika mempunyai sebarang penyakit dan ketidakupayaan), dan perubatan yang diperlukan, termasuk pergigian dan insurans perubatan. Mahkamah perlu mengambil kira keperluan anak, termasuklah perbelanjaan

41 Seksyen 13 *the Guidelines*.

42 Capaian daripada laman web rasmi Department of Justice, Canada, <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/fcy-fea/lib-bib/pub/guide/start-com.html#start> pada 8 September 2016.

ortodontik, kaunseling profesional, dan pengasuh (jika perlu), psikiatri, fisioterapi, terapi bercakap, ubat-ubatan, alat bantuan pendengaran, cermin mata dan cermin lekap.⁴³

Undang-undang meletakkan secara terperinci nafkah untuk membiayai pendidikan, termasuk yuran sekolah dan kelas tambahan untuk sekolah rendah dan menengah, atau apa-apa bayaran yang diperlukan untuk pendidikan bagi meletakkan si anak setara dengan orang lain, bayaran untuk belajar selepas sekolah menengah dan juga aktiviti luar yang diperlukan.⁴⁴

Merujuk tanggungjawab ibu bapa untuk membayar nafkah anak pula, *the Guidelines* menerima prinsip umum bahawa ibu bapa perlu berkongsi jumlah yang diperlukan oleh anak berdasarkan kemampuan ibu bapa dengan merujuk pendapatan cukai berbayar. Oleh itu, semasa permohonan nafkah anak dibawa ke mahkamah, jumlah tahunan pendapatan perlu diletakkan dengan tepat, dan jika ada jumlah yang disepakati oleh ibu dan bapa munasabah, maka mahkamah akan menerima dan meluluskannya. Sekiranya mahkamah mempunyai keraguan terhadap jumlah pendapatan yang dinyatakan, mahkamah akan mendapatkan jumlah yang tepat daripada *Canada Revenue Agency*.⁴⁵ Seksyen 17 pula memperuntukkan bahawa dalam usaha mendapatkan jumlah nafkah anak yang sesuai, mahkamah boleh meminta dokumen cukai tiga tahun terakhir untuk dirujuk, apatah lagi apabila melibatkan pihak yang sering bertukar kerja atau mempunyai pendapatan yang tidak tetap.⁴⁶

The Guidelines juga memperuntukkan cara mahkamah mengira pendapatan dan mentaksir kemampuan kewangan ibu dan bapa yang kerap berubah. Terdapat kaedah tertentu bagi mereka yang bekerja sebagai peniaga, bekerja sendiri, pemegang saham, pengarah syarikat, dan sebagainya yang tidak mempunyai slip gaji. Bahkan seksyen 18 menyatakan bahawa apabila timbul ketidakpastian, mahkamah boleh menggunakan apa-apa sahaja

43 Seksyen 7(1) subseksyen (a), (b), (c).

44 Seksyen 7(1) subseksyen (d), (e) dan (f).

45 Seksyen 16.

46 Seksyen 17.

cara yang bersesuaian termasuklah memeriksa pendapatan sebelum cukai, penyata pendapatan syarikat, bayaran yang selalu diperoleh sebagai bayaran kemahiran, dan sebagainya.

Kanada turut melihat perkongsian ibu bapa dari sudut kos dan hubungan dengan anak yang dinyatakan secara terperinci dalam *the Guidelines*. Jika anak berada sepanjang hari dalam setahun bersama-sama ibu, maka arahan nafkah perlu dijumlahkan kepada si bapa berdasarkan undang-undang. Begitu juga jika dalam setahun, anak berada selama enam bulan di rumah ibu dan enam bulan di rumah bapa, maka cara kaedah kiraan nafkah turut disediakan.⁴⁷

Meskipun kaedah kiraan disediakan, mahkamah tetap mempunyai kuasa untuk memutuskan yang berlainan sekiranya perlu. Contohnya, apabila mahkamah mengikut jadual tersebut dan mendapati berlaku masalah kepada salah satu pihak seperti bapa yang mempunyai hutang yang banyak, keperluan yang besar diperlukan oleh anak kerana masalah kesihatan, kecacatan, dan sebagainya.⁴⁸

Undang-undang turut meletakkan panduan apabila melibatkan salah satu pasangan yang tidak berada di Kanada.⁴⁹ Bahkan dalam *the Guidelines*, diperuntukkan prosedur untuk mendapatkan dokumen daripada pihak yang diminta nafkah terhadapnya. Seksyen 21(2) – 24 memperuntukkan langkah yang perlu diambil. Pertama, pihak yang diminta memberikan nafkah anak (contohnya bapa) mesti menyerahkan kepada mahkamah semua dokumen yang diminta dalam tempoh 30 hari sekiranya berada di Kanada atau di Amerika Syarikat, dan 60 hari jika berada di negara luar atau masa yang diberikan oleh hakim. Kedua, jika bapa gagal untuk mematuhi, si ibu boleh memohon kepada mahkamah untuk mengeluarkan arahan dan memerintahkan agar dokumen tersebut dikeluarkan atau terus memutuskan jumlah nafkah anak yang diperlukan, memerintahkan semua kos perundangan ditanggung oleh bapa yang gagal untuk memenuhi arahan tersebut dan mengeluarkan perintah “menghina mahkamah” terhadap si bapa.

47 Seksyen 8 dan 9.

48 Seksyen 10.

49 Seksyen 20.

Menurut Shephard, amalan di Kanada membawa banyak perubahan dan membantu menjaga kebajikan anak selepas berlakunya perceraian. Ibu dan bapa juga selalunya bekerjasama dengan baik walaupun selepas bercerai, demi mengelakkan tuntutan di bawa ke mahkamah untuk perbicaraan kerana pihak yang enggan akan dikenakan kos perundangan. Garis panduan ini juga membantu hakim sehingga hakim bertindak sebagai pihak ketiga untuk memutuskan jumlah yang selaras dan konsisten, serta boleh dijangka munasabah dan tidak dibantah oleh mana-mana pihak.⁵⁰ Dengan cara ini kebajikan anak lebih terpelihara kerana mendapat nafkah yang bersesuaian dengan keperluan mereka dan hak mereka tidak dikompromi sewenang-wenangnya. Dengan cara ini, ibu dan bapa tidak memandang mudah terhadap tanggungjawab mereka selepas berlakunya perceraian atau meninggalkan anak kepada satu pihak dan lari daripada tugasnya seperti yang diperuntukkan dalam UNCRC.

KESIMPULAN

Urusan yang melibatkan nafkah, terutama nafkah anak merupakan suatu perkara penting bagi membantu ibu yang mendapat hak jagaan untuk menguruskan anak. Nafkah sebenarnya ialah hak anak yang tidak boleh dipandang mudah. Apabila negara maju mengambil tindakan serius menubuhkan Skim Nafkah Anak dan memastikan anak yang menjadi mangsa cerai tidak teraniaya, maka Malaysia juga tidak seharusnya ketinggalan. Bukan sahaja memberikan hak itu merupakan ajaran Islam, malahan menepati kehendak UNCRC.

Penubuhan BSK merupakan suatu usaha penambahbaikan yang dilaksanakan dengan hasrat yang murni. Selepas lapan tahun dilaksanakan BSK berjaya membantu ramai anak mangsa cerai dalam jagaan ibu. Antara peranan penting BSK, termasuklah membantu mendahului dana, sementara menunggu kes diputuskan dan wang pendahuluan dikutip kembali. Ketiadaan tauliah peguam

50 Allan Shephard (2006). *Child Support schemes: Australia and comparisons* (p. 31). Client Research Unit, Client and Community Branch, Child Support Agency, United Kingdom.

syarii kepada pegawai BSK menyebabkan usaha mempercepat kutipan dana pendahuluan dan penguatkuasaan perintah nafkah menjadi agak terbantut dan melambatkan penyelesaian sesuatu kes. Sudah sampai masanya perkara tersebut dinilai semula dan dicari jalan penyelesaian terbaik untuk mengatasinya.

Pada masa yang sama, amalan negara maju tidak boleh ditinggalkan begitu sahaja. Mereka bergerak cepat membawa pembaharuan untuk melindungi hak anak dan menjaga kebajikan anak mangsa cerai seperti yang diperuntukkan dalam UNCRC. Hampir semua negara maju memperkenalkan skim khusus yang disebut Skim Nafkah Anak untuk mengawal selia urusan nafkah anak dalam negara mereka. Hal ini menunjukkan betapa seriusnya mereka melihat dan mencari jalan menangani urusan nafkah anak selepas perceraian dalam negara mereka. Ada negara yang mengeluarkan semua urusan nafkah anak daripada bidang kuasa mahkamah dengan menubuhkan Agensi Nafkah Anak dan ada juga yang masih mengekalkannya di bawah kuasa mahkamah tetapi dengan jadual kiraan dan peruntukan undang-undang yang membantu penguatkuasaannya.

Jelasnya, perkara yang paling ketara ialah negara maju lebih menumpukan proses awalan cara nafkah anak ditaksir dan diputuskan, cara menilai keadilan antara ibu dan bapa yang menjaga anak secara bersama, cara duit nafkah dikutip dan diserahkan kepada pihak penjaga anak dan amalan ini boleh ditambah baik setiap tahun. Sudah sampai masanya Malaysia mencari jalan untuk menambah baik amalan BSK untuk menguatkuasakan perintah sedia ada, sekali gus melihat kembali formula dan cara nafkah ditaksir, serta formula yang wajar diperkenalkan demi menjaga kebajikan anak selepas perceraian.

RUJUKAN

- Allan Shephard (2006). *Child Support Schemes: Australia and Comparisons* (p. 15). United Kingdom: Client Research Unit, Client and Community Branch, Child Support Agency.
- Belinda Fehlberg dan Juliet Behrens (2008). *Australian Family Law - The Contemporary Context* (p. 375). Oxford: Oxford University Press.
- Belinda Fehlberg dan Mavis Maclean (2009). *Child Support Policy in*

- Australia and the United Kingdom: Changing Priorities but A Similar Tough Deal for Children?. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 23(1), 2.
- Berita Harian*, 20/3/2010.
- Bruce Smyth (2004). Child Support Policy in Australia: Back to Basis. *Family Matters*, 67, 42.
- Bruce Smyth (2005). Modernising the Child Support Scheme. *Family Matters*, 71, 58.
- Christine Skinner, Jonathan Bradshaw dan Jacqueline Davidson (2007). *Child Support Policy: An International Perspective* (p. 40). Department for Work and Pension.
- Hayley McKenzie dan Kay Cook (2008, 9 – 11 Julai 2008). The Australian Child Support Scheme as it Relates to Single Mothers: Historical Development and International Comparisons. Kertas kerja dalam the Families Through Life - 10th Australian Institute of Family Studies Conference, Melbourne (p. 4).
- Helen Rhoades, Reg Graycar dan Margaret Harrison (2000). The Family Law Reform Act 1995: The First Three Years. *Australian Family Lawyer*, 15(1), 2.
- House of Representatives Standing Committee on Family and Community Affairs (2003). *Every Picture Tells a Story: Report on the Inquiry into Child Custody Arrangements in the Event of Family Separation* (p. 124). Australia: House of Representatives Standing Committee on Family and Community Affairs.
- <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/fcy-fea/lib-bib/pub/guide/start-com.html#start> <http://www.jksm.gov.my>
- Kate Funder (1994). Child Support: A Step Towards Changing Parenting after Separation. *Family Matters*, 37 (April 1994), 2.
- Lisa Young (2005). Reforming Child Support Laws: Breaking the Cycle. *AltLJ*, 30(1), 29.
- Mavis Maclean (1994). Child Support in the UK: Making the Move from Court to Agency. *Hous. L. Rev.*, 31, 520.
- Mohd. Naim Mokhtar (2009, 14 Disember). Seksyen Penguatkuasaan dan Pelaksanaan Perintah (SPPP) dan Peranan BSK sebagai Peguam Syarii dan Bailif. Kertas kerja dalam Bengkel Penambahbaikan Manual Prosedur Kerja (MPK) dan Fail Meja Bahagian Sokongan Keluarga, Hotel Grand Continental, Kuala Lumpur.
- Nora Abdul Hak, Roslina Che Soh dan Noraini Md. Hashim (2010, 20 – 22 Mei). Right of a Child to Maintenance: Harmonising the Laws in

Malaysia. Kertas kerja dalam the ASLI Conference, Universiti Islam Antarabangsa Malaysia.

Norasyikin Hamzah (2006). A Socio Legal Perspective on the Impact of Divorce on Children's Welfare: A Pilot Study on Children Living with Single Mothers in Selected Rural Areas in Selangor. Tesis MCL, Universiti Islam Antarabangsa Malaysia.

Nurhidayah Hashim dan Tim Lindsey (2016). The Best Interest of the Child: An Analysis of Judicial Approaches in Assessing Child Maintenance Applications in Shariah Courts. *Journal of Contemporary Islamic Studies*, 2(1), 40.

Rae Kaspiew *et al.* (2009). *Evaluation of 2006 Family Law Reforms* (p. 1). Australia: Australian Institute of Family Studies.

Scott Altman (2013). A Theory of Child Support. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 17(2), 173.

Secretariat to the Ministerial Taskforce on Child Support (2005). A Comparison of Child Support Schemes in Selected Countries. Australia: Secretariat to the Ministerial Taskforce on Child Support.

Zaleha Kamaruddin, Mohd. Sahari Nordin dan Azizah Mohd. Kajian Pelaksanaan dan Penguatkuasaan Perintah Nafkah di Mahkamah Syariah Seluruh Malaysia 2001 – 2005 (Lampiran 4, p. 189).

Diperoleh (*Received*): 8 Okt. 2016

Diterima (*Accepted*): 21 Mac 2017