

PERKEMBANGAN PENYERAGAMAN UNDANG-UNDANG ISLAM DI MALAYSIA: ANALISIS TERHADAP AKTA/ENAKMEN PENTADBIRAN AGAMA ISLAM NEGERI-NEGERI

ZANARIAH DIMON
zanariah@kuis.edu.my

Fakulti Syariah dan Undang-undang
Kolej Universiti Islam Antarabangsa Selangor (KUIS)

ABSTRAK

Pembahagian kuasa perundangan telah diperuntukkan dalam Perlembagaan Persekutuan bagi membezakan kuasa kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri. Bidang kuasa mengenai hukum syarak dan orang Islam diperuntukkan kepada negeri-negeri termasuklah dalam mengurus tadbir bidang kuasa dan menggubal undang-undang serta menubuhkan institusi Islam berkaitan. Keadaan ini menyebabkan berlakunya perbezaan pentadbiran dan undang-undang Islam di antara setiap negeri. Ketidakselarasan undang-undang Islam menyebabkan perbezaan dalam penghakiman yang dibuat oleh Mahkamah Syariah antara satu negeri dengan negeri yang lain walaupun penghakiman tersebut berhubung dengan kes yang mempunyai fakta dan matan yang sama. Permasalahan ini menimbulkan kesan negatif terhadap pelaksanaan undang-undang Islam di peringkat negeri. Pelbagai usaha telah dibuat bagi menyelaras dan menyeragamkan undang-undang Islam sejak tahun 2000-an dengan kerjasama pelbagai pihak di peringkat Persekutuan dan Negeri. Justeru artikel ini akan menjelaskan perkembangan terkini usaha-usaha penyelarasan tersebut dengan memfokuskan kepada penyeragaman akta/enakmen pentadbiran agama Islam yang dikira sebagai enakmen induk bagi setiap negeri. Kaedah yang digunakan dalam pengumpulan data adalah melalui kajian kepustakaan dan analisis dokumen. Hasil kajian mendapati pada dasarnya model undang-undang pentadbiran agama Islam yang seragam telah diterima di peringkat negeri. Walaupun begitu, terdapat pelbagai bentuk penerimaan undang-undang tersebut di peringkat negeri-negeri iaitu sama ada badan perundangan negeri meluluskan sepenuhnya tanpa pindaan atau meluluskannya dengan pengubahsuaian yang perlu mengikut kehendak dan keperluan negeri. Justeru itu, walaupun tidak kesemua bidang kuasa undang-undang Islam di peringkat negeri dapat diselaras dan diseragamkan, namun usaha-usaha yang telah dibuat menunjukkan kesungguhan semua pihak di pelbagai peringkat bagi meningkatkan kedudukan undang-undang Islam.

Kata kunci: penyeragaman, penyelarasan, pentadbiran agama Islam, undang-undang Islam, bidang kuasa negeri

1. Pengenalan

Islam adalah agama bagi Persekutuan Malaysia sebagaimana yang diperuntukkan dalam Perkara 3(1) Perlembagaan Persekutuan. Walau bagaimanapun, kedudukan Islam tersebut tidak melibatkan sebarang kesan terhadap undang-undang Islam di peringkat Islam. Pembahagian kuasa perundangan telah diperuntukkan dalam Perlembagaan Persekutuan bagi membezakan kuasa kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri. Bidang kuasa mengenai hukum syarak dan orang Islam diperuntukkan kepada negeri-negeri termasuklah dalam mengurus tadbir bidang kuasa dan menggubal undang-undang serta menubuhkan institusi Islam berkaitan. Keadaan ini menyebabkan berlakunya perbezaan pentadbiran dan undang-undang Islam di antara setiap negeri. Ketidak selarasan undang-undang Islam menyebabkan perbezaan dalam penghakiman yang dibuat

oleh Mahkamah Syariah antara satu negeri dengan negeri yang lain walaupun penghakiman tersebut berhubung dengan kes yang mempunyai fakta dan matan yang sama. Permasalahan ini menimbulkan kesan negatif terhadap pelaksanaan undang-undang Islam di peringkat negeri. Pelbagai usaha telah dibuat bagi menyelaras dan menyeragamkan undang-undang Islam sejak dengan kerjasama pelbagai pihak di peringkat Persekutuan dan Negeri. Justeru penulisan ini akan menjelaskan perkembangan terhadap usaha-usaha penyelarasan tersebut dengan memfokuskan kepada penyeragaman akta/enakmen pentadbiran agama Islam yang dikira sebagai enakmen induk bagi setiap negeri. Tujuan penulisan adalah untuk membandingkan penerimaan negeri-negeri terhadap penyelarasan yang dibuat terhadap undang-undang tersebut. Kaedah yang digunakan dalam pengumpulan data adalah melalui kajian kepustakaan dan analisis dokumen. Beberapa enakmen pentadbiran agama Islam negeri-negeri dianalisis bagi mencapai objektif penulisan ini.

2. Perkembangan Undang-undang Islam di Malaysia

Sejarah telah membuktikan bahawa undang-undang Islam telah berkembang di Tanah Melayu semenjak zaman kesultanan Melayu dahulu lagi. Pengislaman kerajaan Melayu Melaka telah memberikan kesan yang amat besar kepada sistem pentadbiran dan perundangan di Melaka. Bentuk pemerintahan yang dahulunya berasaskan hukum adat tradisional semata-mata telah mengalami perubahan dengan penulisan teks perundangan seperti Undang-undang Melaka dan Undang-undang Laut Melaka pada zaman pemerintahan Sultan Muzaffar Syah (1446-1450M) (Shellabear, W.G, 1896). Walaupun teks-teks perundangan tersebut banyak dipengaruhi oleh hukum adat masyarakat tempatan, tetapi para sarjana perundangan menegaskan teks-teks tersebut dominan dipengaruhi oleh unsur-unsur perundangan Islam yang berasaskan prinsip-prinsip daripada mazhab Syafii (Azizan Abdul Razak, 1980). Pengkanunan undang-undang yang berasaskan prinsip perundangan Islam pada zaman Melaka telah mempengaruhi perkembangan dan penulisan teks-teks perundangan Islam di negeri-negeri Melayu lain khususnya selepas kejatuhan empayar kesultanan Melayu Melaka. Teks-teks perundangan seperti Undang-undang Pahang pada zaman pemerintahan Sultan Abdul Ghafar Maha'yuddin Shah (1592-1614) (Ahmad Ibrahim & Ahilemah Joned, 1992), Undang-undang 99 Perak yang dibawa ke negeri itu dari Hadramaut pada zaman pemerintahan Sultan Ahmad Tajuddin Syah (1577) (Abdul Halim Nasir, 1977) dan Undang-undang Pelabuhan Dato' Seri Paduka Tuan (1667) serta Undang-undang Kedah (1893) (Winstedt, R.O., t.t) yang ditulis di Kedah menjadi bukti bahawa pemerintah Islam pada zaman tersebut telah berusaha untuk mengkanunkan undang-undang Islam secara sistematik di samping rujukan yang bersesuaian terhadap adat tempatan.

Secara umumnya, kandungan undang-undang yang dikenali sebagai undang-undang Melayu Lama ini merangkumi semua aspek yang bersangkutan dengan hal ehwal Islam seperti kehakiman, pentadbiran, hubungan sesama masyarakat, kesalahan sivil, jenayah, masalah ibadat dan mumalat, undang-undang keluarga, acara dan keterangan (Muhammad Yusof Hashim, 1989). Walau bagaimanapun, tidak dinafikan bahawa peruntukan undang-undang tersebut bukan sahaja mengandungi prinsip hukum syarak tetapi turut memeperuntukkan aspek-aspek alternatif berkaitan adat tradisi masyarakat tempatan terutamanya dalam aspek jenayah. Ini menggambarkan sikap pemerintah Islam pada masa itu yang masih meraikan adat tradisi masyarakat tempat dan tidak terlalu ketat terhadap perundangan Islam sesuai pada peringkat awal perkembangannya.

undang-undang Islam pada zaman ini menjadi petanda wujudnya tamadun Islam di Tanah Melayu. Ia juga menjadi bukti bahawa undang-undang Islam pernah diamalkan sejak zaman Kesultanan Melayu dan selepasnya di beberapa negeri Melayu lain sebelum kedatangan penjajah Barat terutamanya British (Abdullah Alwi Hassan, 2000). Bersesuaian dengan penghakiman Hakim Braddle C.J.C dalam kes *Shaik Abdul Latif dan lain-lain lwn. Shaik Elias Bux*, [1915] 1 F.M.S.L.R. 204, bahawa satu-satunya undang-undang yang terpakai kepada orang-orang Melayu sebelum kedatangan pentadbir British ialah undang-undang Islam yang telah diubahsuai oleh adat tempatan.

Penerimaan secara rasmi undang-undang Inggeris di Tanah Melayu telah mengeneipikan rujukan terhadap undang-undang Islam dalam aspek pentadbiran dan undang-undang. Kesan penjajahan Inggeris telah membataskan undang-undang Islam dalam skop yang sangat terhad dan sempit hanya dalam aspek undang-undang diri (personal law) berkaitan aspek kekeluargaan dan hal ehwal keagamaan sahaja. Tidak dinafikan semasa penjajahan Inggeris, banyak undang-undang moden yang bersifat Eropah-Islam telah digubal di negeri-negeri Melayu mengandungi peraturan-peraturan pentadbiran hal ehwal Islam termasuklah dalam aspek perundangan jenayah Islam. Namun, undang-undang ini hampir keseluruhannya tidak mempunyai banyak ciri-ciri keislaman tulen, sebaliknya banyak dipengaruhi oleh undang-undang pentadbiran Inggeris (Mahmood Zuhdi Abdul Majid, 1997). Kesan daripada penjajahan Inggeris telah menyingkirkan undang-undang Islam daripada kedudukannya yang asal sebagai undang-undang negara. Skopnya kini hanya dalam bentuk undang-undang khas bagi hal ehwal diri dan keagamaan orang-orang Islam sahaja dan menjadikan bidang kuasa undang-undang tersebut dalam lingkungan yang sangat terhad. Secara umumnya bidang kuasa undang-undang bagi orang Islam yang berkuatkuasa pada zaman tersebut boleh dibahagikan kepada tiga, iaitu kekeluargaan, jenayah dan kehartaan (Mahmood Zuhdi Abdul Majid, 1997).

Oleh itu, jelas bahawa, perkembangan undang-undang Islam di Malaysia telah mengalami perubahan dari zaman ke zaman sehinggalah ke hari ini. Ia bukanlah hasil kesinambungan sejarah yang pernah menyaksikan kegemilangan pelaksanaan undang-undang Islam pada zaman Kesultanan Melayu dahulu. Malah apa yang ada pada hari ini adalah hasil campur tangan kuasa Inggeris terhadap sistem pentadbiran dan perundangan negara yang memberi kesan kepada kedudukan Islam hasil daripada penggubalan perkara 3(1) dalam Perlembagaan Persekutuan. Seterusnya memberi kesan kepada peruntukan undang-undang Islam yang terbatas.

Peringkat perkembangan undang-undang Islam selepas kemerdekaan boleh dibahagikan kepada dua peringkat iaitu penggubalan enakmen pentadbiran agama Islam yang mengandungi semua bidang kuasa undang-undang Islam. Manakala perkembangan seterusnya adalah pengasingan bidang kuasa undang-undang Islam dalam enakmen-enakmen yang berasingan lebih khusus dan kemas.

2.1 Penggubalan Undang-undang Pentadbiran Agama Islam Negeri-negeri

Pada peringkat awal menjelang kemerdekaan iaitu pada tahun 1950-an, terdapat perubahan dalam perkembangan undang-undang Islam di Tanah Melayu iaitu penggabungan semua bidang kuasa

undang-undang Islam di bawah enakmen pentadbiran agama Islam. Semua negeri telah menggubal undang-undang dikenali sebagai enakmen pentadbiran agama Islam atau enakmen pentadbiran hukum syarak yang memperuntukkan semua aspek perundangan Islam di bawah bidang kuasa negeri seperti undang-undang keluarga dan undang-undang pentadbiran termasuklah kesalahan-kesalahan jenayah syariah setakat yang dibenarkan oleh Perlembagaan Persekutuan dalam statut negeri-negeri.

Tujuan penggubalan undang-undang pentadbiran tersebut adalah untuk menyelaraskan pentadbiran undang-undang Islam di seluruh negeri supaya lebih sistematik dan kemas. Selain itu, ia juga bagi memberi tumpuan kepada aspek penguatkuasaan undang-undang substantif Islam seperti kekeluargaan, pewarisan dan kesalahan-kesalahan takzir yang dilakukan orang-orang Islam. Justeru undang-undang itu adalah sedikit berbeza dengan undang-undang yang digubal oleh Inggeris bagi hal ehwal orang-orang Islam pada zaman penjajahan yang lebih memberi penekanan kepada aspek pentadbiran semata-mata.

Undang-undang pentadbiran induk yang terawal digubal adalah Enakmen Pentadbiran Agama Islam Selangor No. 3 tahun 1952 dan mula dikuatkuasakan pada 5 Disember 1952 (Ahmad Ibrahim & Ahilemah Jones, 1992). Enakmen ini adalah undang-undang yang pertama memperuntukkan semua bidang kuasa undang-undang Islam dalam ruang lingkup undang-undang kekeluargaan, penubuhan dan bidang kuasa institusi pentadbiran agama Islam seperti Mahkamah Syariah dan Majlis Agama Islam serta peruntukan kesalahan dan hukuman terhadap salah laku dan pelanggaran agama bagi orang-orang Islam.

Seterusnya, negeri-negeri yang lain mula memperkenalkan undang-undang yang sama di antara tahun 1950-an sehinggalah akhir tahun 1970-an iaitu;

1. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam Terengganu 1955
2. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam Pahang 1956
3. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam Melaka 1959
4. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam Pulau Pinang 1959
5. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam Negeri Sembilan 1960
6. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam Kedah 1962
7. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam Perlis 1964
8. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam Perak 1965
9. Undang-undang Mahkamah Syariah dan Hal ehwal Perkahwinan Islam Kelantan dan Undang-undang Majlis Ugama Islam dan Adat Istiadat Kelantan 1966
10. Enakmen Pentadbiran Hukum syarak Sabah 1977
11. Ordinan Majlis Islam (Penubuhan) Sarawak 1954
12. Enakmen Pentadbiran Ugama Islam Johor 1978
13. Enakmen Pentadbiran Hukum syarak Wilayah Persekutuan 1974

Walaupun wujud ketidak seragaman mengenai peruntukan undang-undang Islam dalam enakmen-enakmen pentadbiran, kebanyakan negeri menyenaraikan enakmen tersebut mengikut klasifikasi berikut:

- I. Permulaan
- II. Penubuhan Majlis Agama Islam

- III. Mahkamah Syariah dan Bidang Kuasa
- IV. Peruntukan Kewangan Baitul mal dan Zakat
- V. Pentadbiran Masjid
- VI. Perkahwinan dan Perceraian
- VII. Nafkah, Tanggungan dan Hadanh
- VIII. Muallaf
- IX. Kesalahan-kesalahan
- X. Perkara-perkara Am

Sepanjang pelaksanaannya, undang-undang pentadbiran tersebut telah mengalami pelbagai pindaan berkaitan dengan urusan mengemaskini pentadbiran undang-undang Islam di peringkat negeri. Contohnya Enakmen Pentadbiran Agama Islam Selangor 1952 telah dipinda sebanyak sembilan kali iaitu pada tahun 1959, 1960, 1961, 1966, 1972, 1982, 1983 dan 1984 sehinggalah penggubalan Enakmen Perundangan Islam Selangor No. 2 tahun 1989 yang lebih kemas dan sistematik berkaitan urusan pentadbiran agama Islam sahaja dengan mengasingkan bidang kuasa undang-undang Islam yang lain dalam enakmen berasingan yang lebih khusus dan terperinci.

Negeri-negeri lain juga membuat pindaan yang sama terhadap undang-undang pentadbiran mereka. Melaka contohnya meminda dan mengubahsuai enakmen pentadbirannya sebanyak sembilan kali antara tahun 1966 sehingga 1984, Terengganu sebanyak lapan kali pindaan antara tahun 1957 sehingga 1986 dan Kedah membuat pindaan pada tahun 1963, 1965, 1971, 1975, 1976, 1980 dan 1984. Pindaan-pindaan yang dibuat terhadap undang-undang induk tersebut bertujuan untuk mengemaskini dan menambah peruntukan-peruntukan yang bersesuaian dengan situasi semasa dan keadaan masyarakat pada masa itu.

Secara umumnya, enakmen-enakmen tersebut boleh diterima sebagai permulaan kepada pentadbiran undang-undang Islam yang lebih kemas dan teratur di negara ini. Namun, kebanyakan peruntukan yang dibuat adalah terlalu umum tanpa ada perincian lanjut, tidak lengkap dalam konteks hukum syarak dan kedudukannya pula bercampur aduk. Enakmen-enakmen ini terus dipakai sehingga akhir dekad 80-an dan awal 90-an, pentadbiran negeri-negeri telah mengasingkan enakmen tersebut kepada undang-undang Islam yang lebih khusus mengikut bidang kuasa undang-undang Islam (Zaini Nasohah, 2004).

Jelas, perkembangan yang wujud bermula pada tahun 1952 sehingga tahun-tahun 1980-an ini adalah merujuk kepada penggubalan undang-undang yang lebih sistematik dan kemas kini dengan menggabungkan kesemua bidang undang-undang Islam setakat yang dibenarkan oleh Perlembagaan Persekutuan dalam satu perundangan. Bagaimanapun ruang lingkup undang-undang Islam masih terhad dan sempit pemakaiannya kesan daripada apa yang berlaku pada zaman penjajahan Inggeris dahulu.

2.2 Penggubalan Undang-undang Islam dalam Akta/Enakmen Khusus

Perkembangan undang-undang Islam di Malaysia diteruskan dengan perubahan yang berlaku pada tahun 1980-an apabila negeri-negeri mengkaji semula undang-undang bagi orang Islam dengan

tujuan menjadikannya lebih kemas dan berkesan. Hasilnya sesetengah negeri telah melaksanakan enakmen-enakmen baru sama ada sebagai pembaharuan kepada semua bahagian enakmen yang ada ataupun pengembangan kepada sesetengah peruntukan yang sebelumnya sudah ada dalam enakmen terdahulu (Mahmood Zuhdi Abdul Majid, 1997).

Perubahan dan perkembangan undang-undang Islam di Malaysia berlaku secara beransur-ansur. Bahkan pada satu tempoh yang lama, langsung tiada perkembangan atau perubahan. Ada negeri dalam tempoh tiga puluh tahun tiada perkembangan yang penting berlaku. Enakmen Pentadbiran Hukum syarak Negeri Selangor 1952 hanya dipinda pada tahun 1989 dan dalam tempoh tersebut hanya bahagian mengenai perkahwinan telah dipinda dengan mengadakan Enakmen Undang-undang Keluarga Islam 1984 (Abdul Monir Yaacob, 2009).

Sesuai dengan perkembangan semasa dan situasi setempat masyarakat pada masa itu, langkah pertama adalah dengan menyusun semula enakmen pentadbiran undang-undang Islam bagi memperbaiki pentadbiran undang-undang Islam di Mahkamah Syariah. Justeru usaha untuk mengasingkan Mahkamah Syariah daripada Majlis Agama Islam telah dimulakan. Berikutan daripada itu, negeri-negeri telah menggubal enakmen pentadbiran undang-undang Islam yang baru dimulakan dengan Selangor yang telah membuat perubahan menyeluruh dengan mengambil langkah mewujudkan enakmen Pentadbiran Perundangan Islam tahun 1989 (Mahmad Arifin et al., 2007). Dengan perkembangan tersebut, negeri-negeri yang lain juga telah menggubal undang-undang yang sama. Berikut adalah senarai enakmen-enakmen pentadbiran undang-undang Islam yang digubal oleh negeri-negeri di Malaysia sekitar tahun 1980-an sehingga tahun 1990-an:

1. Enakmen Pentadbiran Perundangan Islam Negeri Selangor, 1989
2. Enakmen Pentadbiran Hukum syarak No. 11991, Negeri Sembilan
3. Enakmen Pentadbiran Hukum syarak No. 5 1991 dan Enakmen Pentadbiran Mahkamah Syariah (Pindaan) No. 9 1991, Melaka
4. Enakmen Pentadbiran Agama Islam 1992, Perak
5. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam 1991, Pahang
6. Enakmen Pentadbiran Mahkamah Syariah 1991, Perlis
7. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam No. 13 1992 dan Enakmen Mahkamah Syariah No. 4 1992, Sabah
8. Akta Pentadbiran Undang-undang Islam (Wilayah Persekutuan) Akta 505 1993
9. Enakmen Pentadbiran Hal ehwal Agama Islam 1993, Pulau Pinang
10. Enakmen Mahkamah Syariah 1993, Kedah
11. Enakmen Mahkamah Syariah No. 12 1993, Johor
12. Enakmen Mahkamah Syariah 2001, Negeri Terengganu
13. Ordinan Mahkamah Syariah 2001, Sarawak
14. Enakmen Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu Kelantan 1992

Penggubalan undang-undang pentadbiran yang baru bertujuan memberi identiti kepada tiga institusi utama dalam pentadbiran hal ehwal agama Islam negeri-negeri termasuk Wilayah Persekutuan, iaitu dengan memisahkan Majlis Agama Islam dengan Mahkamah Syariah dan Mufti. Enakmen-enakmen ini telah mengalami pindaan dari semasa ke semasa untuk dibuat penyesuaian dengan keadaan masyarakat dan undang-undang sedia ada. Selangor contohnya telah membuat pindaan kepada undang-undang dan kali terakhir pada tahun 2003 dengan nama Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri Selangor tahun 2003. Beberapa pindaan penting telah dibuat kepada undang-

undang pentadbiran agama Islam seperti penyusunan semula Mahkamah Syariah dan pengwujudan jawatan-jawatan hakim Mahkamah Syariah termasuk ketua hakim Syarie. Perubahan ini juga berlaku di negeri-negeri lain, termasuk Wilayah Persekutuan (Abdul Monir Yaacob, 2009).

Satu lagi ciri utama akta dan enakmen pentadbiran yang baru ini ialah mengasingkan undang-undang substantif berkaitan dengan kekeluargaan, jenayah Islam, wakaf, wasiat, prosedur, keterangan dan lain-lain pada akta atau enakmen yang berasingan. Oleh yang demikian pada masa ini terdapat apa yang dinamakan sebagai undang-undang keluarga, undang-undang acara mal dan jenayah, undang-undang keterangan Islam dan sebagainya. Dengan itu, ia menjadi rujukan lengkap kepada hakim-hakim Mahkamah Syariah dalam memutuskan sesuatu kes berkaitan undang-undang Islam (Abdul Monir Yaacob, 2009).

Pindaan terhadap Undang-undang Persekutuan juga telah menyebabkan perubahan berlaku dalam pentadbiran undang-undang Islam negeri-negeri di Malaysia. Terdapat banyak undang-undang Persekutuan yang menghadkan bidang kuasa dan pemakaian undang-undang Islam di peringkat negeri, antaranya Akta Mahkamah Syariah (Bidang kuasa Jenayah) 1965 (Disemak) 1984. Pindaan 1984 memberi kuasa kepada Mahkamah Syariah, selain denda tidak lebih lima ribu ringgit dan penjara tidak lebih tiga tahun, termasuk sebatan tidak lebih enam sebatan. Oleh itu, bahagian kesalahan dalam undang-undang pentadbiran telah dipinda untuk disesuaikan dengan pindaan akta tersebut. Pada masa yang sama juga, perubahan-perubahan dibuat terhadap bidang kuasa undang-undang Islam yang lain supaya lebih kemas dan tersusun untuk dikuatkuasakan ke atas orang Islam termasuklah usaha untuk menyeragam dan menyelaraskan undang-undang Islam di peringkat negeri.

3. Usaha-usaha Penyeragaman Undang-undang Islam di Malaysia

Seperti yang diketahui umum, setiap negeri di Malaysia mempunyai undang-undang Islam yang tersendiri dan keadaan ini menimbulkan kesulitan terhadap sebahagian orang Islam. Ketidakselarasan dan ketidakseragaman undang-undang Islam yang sedang berkuatkuasa di negeri-negeri sudah semestinya akan mengakibatkan ketidakselarasan dan ketidakseragaman dalam pentadbiran, pelaksanaan dan penguatkuasaan undang-undang Islam antara negeri-negeri di negara ini. Di samping itu Ketidakselarasan dan ketidakseragaman ini juga akan menyebabkan perbezaan dalam penghakiman yang dibuat oleh Mahkamah Syariah antara satu negeri dengan negeri yang lain walaupun penghakiman tersebut berhubung dengan kes yang mempunyai fakta yang serupa dan ini boleh menimbulkan kekeliruan dan perasaan tidak puas hati di kalangan rakyat negara ini terutamanya orang Islam

Sebagai contoh, perbezaan di antara negeri dalam peruntukan syarat berpoligami dalam undang-undang keluarga Islam menyebabkan berlaku konflik dan persepsi negatif dalam kalangan masyarakat Islam. Hal ini demikian disebabkan bidang kuasa undang-undang Islam yang terhad dan ketidakseragaman undang-undang antara negeri-negeri di Malaysia telah menimbulkan kekeliruan. Keputusan yang dibuat di Mahkamah Syariah di satu negeri sukar untuk dikuatkuasakan apabila pihak-pihak dalam kes terbabit berpindah ke negeri yang lain (Mahamad Arifin et al., 2007).

Kaedah bagi penyelarasan undang-undang ada diperuntukkan oleh Perlembagaan Persekutuan. Menurut Perkara 76(1)(b), Parlimen boleh membuat undang-undang mengenai apa-apa perkara yang disebutkan dalam Senarai Negeri termasuk undang-undang Islam bagi maksud mengadakan persamaan undang-undang di antara dua buah negeri atau lebih. Undang-undang yang dibuat ini akan dikenakan kepada orang-orang Islam di sesuatu negeri dan apabila diterima dengan suatu undang-undang yang diperbuat oleh Badan Perundangan Negeri. Menurut Perkara 76(3) pula, undang-undang ini hendaklah selepas itu disifatkan sebagai undang-undang yang dibuat oleh Badan Perundangan Negeri (Abdul Monir Yaacob, 2009).

Jawatankuasa Teknikal Undang-undang Syarak dan Sivil telah ditubuhkan di peringkat kebangsaan bagi merealisasikan usaha penyelarasan undang-undang Islam di Malaysia. Ia ditubuhkan pada pertengahan tahun 1988, diketuai oleh Prof Tan Sri Ahmad Ibrahim sebagai pengerusi. Di antara tujuan penubuhan jawatankuasa tersebut adalah untuk mengkaji undang-undang yang sedang dipakai oleh Mahkamah Syariah dan menyediakan undang-undang yang baru yang lebih kemas dan lengkap di samping mengemaskininya.

Jawatankuasa ini telah membuat semakan kepada beberapa undang-undang dan menyediakan draf undang-undang yang baru untuk dipakai oleh Mahkamah Syariah negeri-negeri di Malaysia semenjak penubuhannya. Di antara undang-undang yang telah berjaya disemak oleh jawatankuasa ini termasuklah Enakmen Pentadbiran Perundangan Islam, Enakmen Undang-undang Keluarga Islam, Enakmen Pentadbiran Mahkamah Syariah dan Enakmen Kesalahan Jenayah Syariah. Pada awal tahun 1990-an, Jawatankuasa ini juga telah berjaya mendraf beberapa undang-undang untuk dipakai di Mahkamah Syariah seperti Enakmen Acara Mal Mahkamah Syariah, Enakmen Kanun Prosedur Jenayah Syariah, Enakmen Keterangan Mahkamah Syariah, Enakmen Wasiat, Wakaf, Zakat dan Fitrah. Hampir keseluruhan perundangan tersebut telah diterima oleh negeri-negeri (Abdul Monir Yaacob, 2009).

Seterusnya, perkembangan terkini pada akhir tahun 1990-an telah menyaksikan usaha lebih giat dilakukan untuk penyelarasan undang-undang Islam di Malaysia. Majlis Raja-raja Melayu melalui mesyuarat yang ke 176 pada 1 Ogos 1997 telah bersetuju dengan Kerajaan Persekutuan yang mengarahkan supaya penyelarasan dan penyeragaman undang-undang syariah di semua negeri dilakukan. Berikutan dengan itu, Mesyuarat Majlis Kebangsaan Bagi Hal ehwal agama Islam Malaysia yang ke 39 pada 10 Oktober 1997 telah membuat keputusan bersetuju dengan cadangan penyelarasan dan penyeragaman undang-undang syariah di seluruh Malaysia. Mesyuarat juga bersetuju supaya draf undang-undang yang berrkaitan digubal oleh Bahagian Penasihat Undang-undang, Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM) dengan kerjasama Jawatankuasa Teknikal Undang-undang Syarak dan Sivil, JAKIM dan seterusnya hendaklah dijadikan model oleh negeri-negeri di Malaysia (Mahamad Arifin et al., 2007).

Draf undang-undang yang telah digubal akan dibincangkan selanjutnya dengan negeri-negeri akan dikemukakan kepada Jabatan Peguam Negara untuk semakan dan kelulusan. Undang-undang itu kemudiannya hendaklah dipersembahkan kepada Majlis Raja-Raja untuk diperkenankan. Setelah mendapat perkenan Majlis Raja-Raja, draf rang undang-undang tersebut hendaklah diterima pakai

oleh negeri-negeri tanpa apa-apa pindaan dan seterusnya dibentangkan dalam Persidangan dewan Undangan Negeri masing-masing.

JAKIM dan Jabatan Peguam Negara telah menyediakan enam rang undang-undang sebagai contoh untuk diguna pakai di negeri-negeri. Enam rang-undang tersebut adalah Undang-undang Keluarga Islam, Undang-undang Keterangan Mahkamah Syariah, Undnag-undang Tatacara Jenayah Syariah, Undang-undang Tatacara Mal Mahkamah Syariah, Undang-undang Pentadbiran Agama Islam dan Undang-undang Kesalahan Jenayah Syariah.

Penggubalan keenam-enam rang undang-undang ini dibuat berdasarkan undang-undang yang sedang berkuatkuasa di Wilayah Persekutuan kecuali Rang Undang-undang Tatacara Mal Mahkamah Syariah yang digubal berdasarkan Enakmen Undnag-undang Tatacara Mal yang sedang berkuat kuasa di negeri Perak. Penggubalan ini juga mengambil kira hasil kajian mengenai ketidakselarasan dan ketidakseragaman undang-undang syariah antara negeri-negeri dengan memberi tumpuan kepada enam undang-undang yang sedang berkuat kuasa di negeri-negeri (Mahamad Arifin et al., 2007).

Usaha telah dilakukan di peringkat persekutuan untuk menyelaraskan dan menyeragamkan undang-undang Islam yang diamalkan di negeri-negeri di Malaysia. Oleh itu, pada tahun 2000-an, kebanyakan negeri telah menerima draf undang-undang tersebut dan meminda enakmen-enakmen terdahulu dalam tajuk yang sama (Abdul Monir Yaacob, 2009). Contohnya negeri Johor telah menerima dan mengkanunkan Enakmen Tatacara Mal Mahkamah Syariah 2003, Enakmen Keterangan Mahkamah Syariah 2003 dan Enakmen Undang-undang Keluarga Islam 2003. Begitu juga langkah yang sama telah diambil oleh kebanyakan negeri-negeri lain di Malaysia. Justeru itu, walaupun tidak kesemua bidang kuasa undang-undang Islam di peringkat negeri dapat diselaras dan diseragamkan, namun usaha-usaha yang telah dibuat menunjukkan kesungguhan bagi meningkatkan kedudukan undang-undang Islam.

Kesan daripada usaha penyelarasan yang telah dibuat, bermula tahun 2000-an, negeri-negeri di Malaysia telah menggubal undang-undang yang lebih kemas dan berkesan meliputi semua ruang lingkup bidang kuasa undang-undang Islam setakat yang dibenarkan dalam Undang-undang Persekutuan. Penggubalan undang-undang juga bukan sahaja tertumpu kepada aspek pentadbiran undang-undang Islam, kekeluargaan dan kesalahan sahaja tetapi diluaskan kepada aspek kehartaan seperti undang-undang wakaf dan pentadbiran harta orang Islam. Undang-undang tersebut telah dikuatkuasakan dalam negeri masing-masing sehingga ke hari ini. Pindaan-pindaan undang-undang tersebut juga telah dilakukan mengikut kesesuaian dari semasa ke semasa. Ada di antaranya yang telah diseragamkan di antara negeri-negeri. Terdapat lima undang-undang induk yang telah diseragamkan di semua negeri iaitu enakmen pentadbiran agama Islam, enakmen keterangan mahkamah syariah, enakmen tatacara mal mahkamah syariah, enakmen tatacara jenayah syariah dan enakmen undang-undang keluarga Islam. Walau bagaimanapun sehingga kini, pindaan dan penyelarasan undang-undang masih belum dapat dibuat terhadap enakmen kesalahan jenayah syariah negeri-negeri di Malaysia.

4. Penyeragaman Akta/Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri-negeri

Bahagian ini akan memfokuskan perbincangan kepada penyeragaman yang telah dibuat terhadap model enakmen pentadbiran agama Islam dan penerimaan negeri-negeri terhadap draf model undang-undang tersebut untuk diguna pakai di setiap negeri pada masa kini. Akta/enakmen pentadbiran agama Islam negeri-negeri adalah enakmen induk di setiap negeri. Undang-undang ini memperuntukkan mengenai perkara-perkara asas dalam pentadbiran agama Islam iaitu berkaitan majlis agama Islam, mahkamah Syariah, mufti dan fatwa, zakat dan baitulmal, penubuhan masjid dan sekolah-sekolah agama. Undang-undang pentadbiran agama Islam di peringkat negeri adalah seperti berikut jadual berikut:

| Bil | Negeri | Undang-undang Pentadbiran Agama Islam |
|-----|-----------------------------|--|
| 1 | Perlis | Enakmen Pentadbiran Agama Islam 2006 (En. 4/2006) Perlis |
| 2 | Kedah | Enakmen Pentadbiran Undang-Undang Islam (Kedah Darul Aman) 2008 (En. 5/2008) |
| 3 | Pulau Pinang | Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Pulau Pinang) 2004 (En. 4/04) |
| 4 | Perak | Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Perak) 2004 (En. 4/04) |
| 5 | Selangor | Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Selangor) 2003 (En. 1/03) |
| 6 | Wilayah-wilayah Persekutuan | Akta Pentadbiran Undang-Undang Islam (Wilayah-Wilayah Persekutuan) 1993 (Akta 505) |
| 7 | Negeri Sembilan | Enakmen Undang-Undang Keluarga Islam (Negeri Sembilan) 2003 (En. 11/03) |
| 8 | Melaka | Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Melaka) 2002 (En. 7/02) |
| 9 | Johor | Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Johor) 2003 (En. 16/03) |
| 10 | Pahang | Enakmen Pentadbiran Undang-Undang Islam 1991 Pahang (En. 3/91) |
| 11 | Kelantan | Enakmen Majlis Agama Islam Kelantan Dan Adat Istiadat Melayu Kelantan 1994 (En. 4/94) Enakmen Pentadbiran Mahkamah Syariah 1982 (En. 3/82) |
| 12 | Terengganu | Enakmen Pentadbiran Hal Ehwal Agama Islam (Terengganu) 2001 (En. 2/01) Enakmen Mahkamah Syariah (Terengganu) 2001 (En. 3/01) |
| 13 | Sabah | Enakmen Pentadbiran Undang-Undang Islam 1992 (En. 13/92) Sabah Enakmen Mahkamah Syariah Negeri Sabah 2004 (En. 6/04) Enakmen Majlis Ugama Islam Negeri Sabah 2004 (En. 5/04) Enakmen Fatwa Negeri Sabah 2004 (En. 7/04) |
| 14 | Sarawak | Ordinan Mahkamah Syariah 2001 (Bab 42/2001) Ordinan Majlis Islam Sarawak 2001 (Bab 41/2001) |

Sumber: esyariah.gov.my. 24 Mac 2021

Jadual 2: Perbandingan Akta/Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri-negeri di Malaysia

| Penerimaan | Negeri-negeri | Peruntukan |
|---------------------------------|--|---|
| Penerimaan tanpa pengubahsuaian | Selangor, Wilayah-wilayah Persekutuan, Johor, Kedah, | Satu enakmen pentadbiran agama Islam berkaitan: Bahagian 1- Permulaan |

| | | |
|----------------------------------|--|--|
| | Melaka, Negeri Sembilan, Pahang, Pulau Pinang, Perak, Perlis | Bahagian II - Majlis Agama Islam Bahagian III – Pelantikan Mufti, kuasa dalam hal ehwal agama, jawatankuasa fatwa dan fatwa yang berhubungan dengan kepentingan nasional Bahagian IV – mahkamah Syariah Bahagian V – Pendakwaan dan Perwakilan Bahagian VI – Kewangan Bahagian VII – Pungutan Khairat Bahagian IX – Memeluk Agama Islam Bahagian X – Pendidikan Agama Islam Bahagian XI - Am |
| Penerimaan dengan pengubahsuaian | Kelantan Terengganu Sarawak | Dua enakmen berasingan berkaitan: i. Pentadbiran agama Islam ii. Mahkamah Syariah |
| | Sabah | Empat enakmen berasingan berkaitan iii. Pentadbiran agama Islam iv. Mahkamah Syariah v. Fatwa vi. Majlis Ugama Islam Sabah |

Sumber: esyariah.gov.my. 24 Mac 2021

Berdasarkan Jadual 1 dan 2 di atas menunjukkan bahawa terdapat kepelbagaian penerimaan mengenai draf model undang-undang pentadbiran agama Islam yang diusahakan untuk keseragaman di antara negeri-negeri di Malaysia. Walau bagaimanapun, dapatan kajian menunjukkan sebahagian besar negeri-negeri telah menerima undang-undang tersebut tanpa pengubahsuaian dan meyelaraskan peruntukannya untuk diguna pakai di peringkat negeri. Peruntukan di dalamnya juga adalah selaras mengenai majlis agama Islam negeri, mahkamah Syariah, fatwa, kuasa pendakwaan, masjid, memeluk agama Islam dan sekolah-sekolah agama Islam.

Sementara itu, dapatan kajian juga menunjukkan bahawa hanya sebahagian negeri-negeri sahaja yang membuat pengubahsuaian terhadap undang-undang tersebut. Pengubahsuaian tersebut bukan daripada segi isi kandungan tetapi memperuntukkan bidang kuasa berkaitan dalam enakmen-enakmen yang berasingan dan lebih khusus supaya lebih terperinci dan sistematik dari segi pelaksanaannya. Negeri-negeri tersebut adalah Kelantan, Terengganu dan Sarawak yang menggubal enakmen pentadbiran agama Islam dan enakmen mahkamah Syariah secara berasingan. Manakala Sabah lebih terkehadapan dengan menggubal empat enakmen yang lebih khusus mengenai pentadbiran agama Islam, mahkamah Syariah, fatwa dan perkara-perkara berkaitan serta majlis ugama Islam Sabah. Walau pun begitu, bidang kuasa berkaitan pentadbiran agama Islam masih sama walaupun terdapat perbezaan bentuk enakmen kerana ia masih berkaitan perkara-perkara asas dalam pentadbiran iaitu majlis agama Islam, mahkamah Syariah, fatwa dan sebagainya sebagaimana bidang kuasa negeri mengenai agama Islam yang diperuntukkan dalam Jadual Sembilan Senarai Negeri Perlembagaan Persekutuan.

5. Kesimpulan

Penulisan ini merumuskan bahawa pada dasarnya model undang-undang pentadbiran agama Islam yang seragam telah diterima di peringkat negeri. Walaupun begitu, terdapat pelbagai bentuk penerimaan undang-undang tersebut di peringkat negeri-negeri iaitu sama ada badan perundangan negeri meluluskan sepenuhnya tanpa pindaan atau meluluskannya dengan pengubahsuaian yang perlu mengikut kehendak dan keperluan negeri. Justeru itu, walaupun tidak kesemua bidang kuasa undang-undang Islam di peringkat negeri dapat diselaras dan diseragamkan, namun usaha-usaha yang telah dibuat menunjukkan kesungguhan semua pihak di pelbagai peringkat bagi meningkatkan kedudukan undang-undang Islam. Maka kini sudah tiba masanya pihak berkuasa agama di peringkat negeri dan agensi berkaitan di peringkat persekutuan berganding bahu secara serius dan tuntas untuk merealisasikan pindaan dan keseragaman undang-undang jenayah Syariah yang sehingga kini masih lagi menggunakan undang-undang sejak tahun 1990-an. Pindaan terhadap Akta Mahkamah Syariah (Bidang Kuasa Jenayah) 1964 juga perlu dilaksanakan segera supaya dapat memaksimumkan peruntukan hukuman dalam undang-undang tersebut.

6. Rujukan

Abdul Halim Nasir. 1977. *Sejarah Perak*. Kuala Lumpur: Tanda Jaya.

Abdul Monir Yaacob. 2009. Perlaksanaan Perundangan Islam di Malaysia: Satu Penilaian. *Jurnal Fiqh*. Bil. 6. 1-20.

Abdullah Alwi Hassan. 2000. Pertumbuhan Pentadbiran Undang-undang Islam di Malaysia. dlm. Mohd Taib Osman et al. (Ed.). *Tamadun Islam*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

Ahmad Ibrahim & Ahilemah Joned. 1992. *Sistem Undang-undang di Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

Azizan Abdul Razak. 1980. The Law in Malacca Before and After Islam. *Tamadun Islam di Malaysia*. Kuala Lumpur: Persatuan Sejarah Malaysia.

Mahamad Arifin et al.. 2007. *Pentadbiran Undang-undang Islam di Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

Mahmood Zuhdi Abdul Majid. 1997. *Pengantar Undang-undang Islam di Malaysia*. Kuala Lumpur: Penerbit Universiti Malaya

Muhammad Yusof Hashim. 1989. *Kesultanan Melayu Melaka*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

Shellabear, W.G. 1896. *Sejarah Melayu*. Singapura: The Malayan Publishing House.

Winstedt, R.O., t.t. Undang-undang Kedah. *JMBRAS*. Vol 6. Part 2.

Zaini Nasohah. 2004. *Pentadbiran Undang-undang Islam di Malaysia Sebelum dan Menjelang Merdeka*. Kuala Lumpur: Utusan Publications and Distributors Sdn. Bhd.

Zaini Nasohah. 2004. *Pentadbiran Undang-undang Islam di Malaysia. Peruntukan dan Enakmen*. Bangi: Jabatan Syariah UKM.

[http. www.esyariah.gov.my](http://www.esyariah.gov.my).

Akta/Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri-Negeri