

DASAR PENGUATKUASAAN DAN PENDAKWAAN JENAYAH SYARIAH DI MALAYSIA: SATU ANALISIS*

Siti Zubaidah Ismail**

ABSTRACT

Enforcing the Shariah criminal offences enactment is the prime duty of the religious enforcement officers. In doing so, a standard operating procedure (SOP) is needed apart from the existing Shariah criminal procedure enactment. Without it, efforts of enjoining rights and forbidding wrong doings tend to be mistaken for moral policing and the enforcement of personal standards onto others. This article discusses the importance of SOP for religious enforcement officers and its relevance in handling Shariah criminal cases before investigation papers are handed over to Syarie prosecutors.

Keywords: *enforcement principle, religious enforcement officer, moral police, Shariah offence, Syarie prosecutor*

PENDAHULUAN

Di dalam kata-kata aluan perasmian Konvensyen Undang-Undang: Isu-Isu Berkaitan Penguatkuasaan dan Pendakwaan Kesalahan Jenayah di Malaysia,

* Versi asal artikel ini dibentangkan di Konvensyen Undang-Undang: Isu-Isu Berkaitan Penguatkuasaan dan Pendakwaan Kesalahan Jenayah di Malaysia, anjuran Fakulti Syariah dan Undang-Undang, Universiti Sains Islam Malaysia (USIM), Hotel Pan Pacific KLIA, 28 Ogos 2007.

** Senior Lecturer at Department of Shariah and Law, Academy of Islamic Studies University Of Malaya, szubaidah@um.edu.my.

Yang Berhormat Dato' Seri Mohamed Nazri Bin Abdul Aziz, Menteri di Jabatan Perdana Menteri menegaskan bahawa penguatkuasaan dan pendakwaan yang efisien, telus dan mengikut lunas undang-undang dapat memartabatkan sistem kehakiman negara. Pada pandangan kasar, ucapan ini mempunyai indikasi bahawa semua penguatkuasa (agama) perlu memperkasakan tugas masing-masing agar dapat memartabatkan sistem kehakiman sedia ada.

Penguatkuasaan jenayah syariah merujuk kepada melaksanakan peraturan yang diperuntukkan di bawah mana-mana undang-undang Islam yang sedang berkuatkuasa seperti peruntukan yang terdapat di bawah enakmen kesalahan jenayah syariah negeri-negeri. Kesalahan jenayah syariah ini boleh dianggap sebagai jenayah tanpa mangsa (*victimless crime*).¹ Undang-undang yang dicipta bersabit dengan jenayah tanpa mangsa ini seringkali mencetuskan kontroversi. Ianya seperti perjudian, pelacuran, penyalahgunaan dadah, minum arak dan hubungan terlarang. Sebaliknya, undang-undang terhadap keganasan, rompakan, pembunuhan dan sebagainya pula mendapat sokongan daripada masyarakat. Undang-undang anti-maksiat seringkali bersangkut dengan tingkahlaku dan standard moral yang dianggap urusan peribadi.² Sungguhpun demikian, ia tetap menjejaskan kesucian agama, menggugat keamanan dan memberi kesan kepada akhlak dan moral masyarakat. Bagi setiap kategori kesalahan jenayah syariah – baik yang berkaitan dengan akidah, kesucian Islam mahupun moral – pihak berkuasa berhadapan dengan pelbagai kerenah dan cabaran yang tersendiri. Bagi kesalahan berkaitan moral misalnya, terdapat langkah-langkah menangani suspek di tempat kejadian yang kadang-kadang dilihat sebagai tidak sesuai sehingga tidak menyenangkan mereka yang

¹ Terma *victimless crime*, bukanlah satu terma dalam undang-undang, ia lebih kepada terma politik yang digunakan oleh para pelobi dan pihak yang berkepentingann bagi menghapuskan undang-undang yang didakwa sebagai melanggar hak individu. Jenayah tanpa mangsa merangkumi undang-undang berkaitan kesopanan, penggunaan dadah, pelacuran dan sebagainya. Dalam konteks jenayah syariah, kesalahan berkaitan tatasusila seperti perbuatan tidak sopan, khalwat dan juga meminum minuman yang memabukkan sering dilaung-laungkan sebagai menyalahi kebebasan individu. Dari perspektif Islam, kesemua ini bertentangan dengan ajaran agama.

² Debat terhadap isu ini juga masih berlarutan dan di Barat juga berhadapan dengan isu sebegini. Baca lebih lanjut dalam Alan Kalmanoff (1976), *Criminal Justice: Enforcement and Administration*. Boston: Little, Brown & Co., hh. 93-108. Juga tentang debat pro dan kontra pemakaian tudung dan hijab di Belanda dalam S.Saharso & D. Lettinga (2008), "Contentious Citizenship: Policies, Debates on the Veil in the Netherlands", *Social Politics*, vol.15, Issue 4, hh. 455-480.

terlibat. Selain daripada itu, cabaran lain ialah kritikan segelintir masyarakat yang menuduh pihak penguatkuasa agama mencampuri urusan peribadi dan kebebasan mereka apabila menangkap dan menyiasat golongan yang disyaki terlibat dengan kesalahan moral. Gelaran ‘polis moral’, ‘pengintip’ juga kedengaran dicanang dan dilaungkan oleh beberapa pihak yang agak kritikal dengan pendekatan penguatkuasa agama menjalankan tanggungjawab mereka.³ Dalam aspek kesalahan berkaitan akidah pula, kesukaran yang ketara dihadapi ialah dalam mendapatkan bukti dan saksi untuk mengaitkan sesuatu kesalahan itu dengan orang yang disyaki. Dalam banyak keadaan, maklumat diperolehi daripada bekas pengikut yang telah lama meninggalkan kumpulan sesat. Jadi, elemen masa sesuatu perbuatan itu dilakukan tidak dapat dipastikan. Dalam pada itu, kekangan tahanan 24 jam sahaja terhadap suspek menyebabkan siasatan terhadap kes sebegini tidak dapat dilakukan dengan jayanya. Ini amat terserlah apabila masyarakat tertanya-tanya kenapa orang seperti “Ayah Pin” iaitu ketua Kerajaan Langit tidak ditangkap sehingga kini, biarpun dipercayai berada di ibu negara. Dari segi lain pula, kredibiliti pegawai penguatkuasa agama sendiri dari segi kekurangan pemahaman dan latihan tentang undang-undang yang dikuatkuasakan, terutama yang baru dilantik memegang jawatan tersebut juga menimbulkan masalah. Pegawai yang berpengalaman pula bertukar kerja ke bahagian lain kerana memohon kenaikan pangkat

³ Gelaran polis moral ini timbul ekoran insiden di kelab The Zouk di Kuala Lumpur pada tahun 2005, di mana pihak Penguatkuasa agama JAWI berhadapan dengan pelbagai isu dan insiden yang telah mencetuskan kontroversi kerana tangkapan yang melibatkan seorang penyanyi wanita. Dalam konteks gelaran pengintip dan tugas intipan pula, maksud “intipan” yang operasional ialah membuat risikan mencari maklumat dan bukannya aktiviti mencari kesalahan, mengendap dan mengintai. Ini dijelaskan oleh penulis dalam satu kertas kerja bertajuk “Polis Moral, Pengintip atau Penguatkuasa Agama: Antara Mitos, Hukum dan Realiti” di Seminar Kakitangan Jabatan Syariah dan Undang-Undang, APIUM pada 30/3/2007. Lihat juga Siti Zubaidah Ismail dan Muhamad Zahiri Awang Mat (2007), “Polis Moral dan Masyarakat Sifar Jenayah: Cabaran Bahagian Penguatkuasaan dan Pendakwaan Jabatan Agama Islam Dalam Usaha Pencegahan Jenayah Syariah”, dalam Hamadi Hussain, Jaffary Awang, Suhermanto Jaafar (ed.), *Islam dan Isu-Isu Kontemporer: Respon Islam Terhadap Problematika Global dan Kearifan Lokal*, Indonesia: Jabatan Usuluddin dan Falsafah dan IAIN Sunan Ampel, Surabaya. hh. 317-334. Untuk bacaan lanjut tentang perbincangan moral dan undang-undang jenayah, lihat dalam Patrick Devlin (1965), *The Enforcement of Morals*, Oxford: Oxford University Press; David Lyons (1984), *Ethics and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press. Lihat juga Fatima L. Adamu (2008), “Gender, Hisba and the Enforcement of Morality in Northern Nigeria” dalam *AFRICA*, vol.78, Issue 1, hh. 136-152.

atau ditukarkan, menyebabkan segala kemahiran dan pengalaman operasi, penyiasatan dan pengumpulan bahan bukti tidak dapat dikembangkan.

Dalam aspek pendakwaan jenayah pula bukanlah sesuatu yang mudah kerana ia membabitkan iltizam dan kesungguhan dalam menegakkan keadilan, tambahan pula proses ini melibatkan masa hadapan suspek. Dalam banyak hal, sesuatu pendakwaan banyak bergantung kepada kesempurnaan fail kes yang disediakan oleh pihak penguatkuasa agama. Jika kes sempurna, yakni, maklumat mencukupi, bahan bukti juga wujud yang boleh mengaitkan suspek dengan sesuatu kesalahan, maka keyakinan pendakwa membawa kes juga akan meningkat. Justeru, terdapat keperluan yang mendesak agar diwujudkan garis panduan penguatkuasaan dan pendakwaan yang standard dan mudah diikuti agar segenap langkah dan tindakan penguatkuasaan dan juga pendakwaan dilihat sebagai standard dan tidak kucar-kacir. Peristiwa operasi di kelab malam The Zouk pada tahun 2005 sebenarnya telah menjadi pemangkin kepada wujudnya garis panduan yang akan dibincangkan di dalam artikel ini. Perlu dinyatakan bahawa telah ada akta/enakmen tatacara jenayah syariah yang mempunyai peruntukan berkaitan menangani aduan, siasatan, tangkapan, geledah sehinggalah kepada tatacara pendakwaan dan perbicaraan, namun ia dalam bentuk dan bahasa undang-undang yang teknikal dan panjang. Justeru untuk memudahkan operasi dan pemahaman tatacara dan prosedur, satu SOP memang diperlukan bagi menghalusi lagi langkah-langkah penguatkuasaan dan pendakwaan. Sebelum menganalisis kandungan garis panduan tersebut, penulis akan melihat kepada senario yang ada termasuk keadaan yang mendorong kepada wujudnya satu prosedur standard operasi (*standard operating procedure*). Hakikatnya kini setelah sekian lama, maka Arahan Tetap Pengarah Jabatan Agama Islam negeri-negeri telahpun diluluskan dan digunapakai sejak tahun 2007.

KEPENTINGAN DAN JUSTIFIKASI DASAR PENGUATKUASAAN DAN PENDAKWAAN

Dalam membincangkan keperluan garis panduan untuk para penguatkuasa agama dan juga pendakwa syarie, perlu dilihat terlebih dahulu latar belakang mereka. Di negara kita hari ini, terdapat sejumlah 14 orang Ketua Pendakwa Syarie, 81 orang Pendakwa Syarie dan hampir 534 orang pegawai penguatkuasa

agama (lihat Jadual 1).⁴ Kebanyakan mereka mempunyai latar belakang dan tahap pendidikan yang berbeza-beza. Dalam konteks undang-undang jenayah syariah dan sistem keadilannya, penguatkuasaan dan pendakwaan berpaksikan akta/enakmen tatacara jenayah syariah yang jelas mengandungi segala aspek prosedural berkaitan menguruskan tindakan-tindakan berkaitan kesalahan yang dilakukan. Dengan peruntukan yang sedia ada, pihak penguatkuasa dan pihak pendakwa tidak akan tersasar dalam melaksanakan tugas masing-masing. Oleh kerana pentadbiran keadilan jenayah syariah perlu dilihat menjunjung keadilan dan berkesan dalam pelaksanaannya, pegawai-pegawainya juga mestilah terlatih dan yang penting sekali celik undang-undang. Tanpa pemahaman yang jitu berkaitan kehendak undang-undang, sudah pasti akan timbul masalah dari segi pentafsiran dan pemakaiannya. Justeru kewujudan dasar, panduan serta manual bagi memudahcara pelaksanaan keadilan jenayah adalah amat penting, lebih-lebih lagi apabila mengambil kira bahawa semua penguatkuasa agama tidak mempunyai latarbelakang undang-undang. Jika diperhatikan rata-rata pegawai penguatkuasa agama merupakan penyandang jawatan Pegawai Hal Ehwal Islam (PHEI bagi gred S41 dan ke atas) atau Pembantu Pegawai Hal Ehwal Islam (PPHEI bagi gred S17 hingga S32). PHEI lazimnya terdiri daripada pemegang ijazah dalam bidang Pengajian Islam (tidak semestinya undang-undang syariah), manakala PPHEI pula memiliki diploma. Kebanyakan mereka tidak mempunyai latarbelakang undang-undang syariah. Kesukaran timbul kerana pemahaman undang-undang syariah khususnya akta/enakmen kesalahan jenayah syariah dan enakmen tatacara jenayah syariah merupakan perkara asas dalam menjalankan tugas harian. Kita tidak boleh mengharap bahawa pada saat mereka ini dilantik sebagai PHEI dan apatah lagi PPHEI mereka akan terus diberi latihan dan kursus intensif perundangan. Andaiannya ialah mereka akan lebih belajar dari pengalaman dan menerima latihan dalam kerja (*on-the-job-training*) sewaktu menjalankan operasi pencegahan maksiat dan bekerjasama dengan PHEI yang lebih senior.

⁴ Jumlah pegawai penguatkuasa agama dijangka akan meningkat melebihi seribu orang sekiranya waran perjawatan yang telah diluluskan kepada setiap negeri oleh Jabatan Perkhidmatan Awam diisi. Kebanyakan negeri dalam proses merekrut tenaga baru pada akhir tahun 2008. Maklumat hasil kajian Penulis bersama Zalina Zakaria bertajuk *Pemeriksaan Bahagian Penguatkuasaan Jenayah Syariah di Malaysia*, menerusi geran PJP tahun 2008.

Jadual 1:
Jumlah Pegawai Penguatkuasa Agama di Beberapa Negeri di Malaysia
(data sehingga Julai 2008)

Negeri	Jumlah PPA	Jumlah Pendakwa Syarie
Wilayah Persekutuan	50	6
Kelantan	57	5
Selangor	86	10
Kedah	46	4
Pahang	16	3
Pulau Pinang	31	4
Perlis	3	1
Perak	48	3
Sarawak	22	6
Sabah	9	3
Trengganu	54	3
Johor	51	14
Negeri Sembilan	32	14
Melaka	29	3
Jumlah	534	79

Sumber: Bahagian Penguatkuasaan dan Pendakwaan JAIN. Projek FS208/2008A

1. Pendakwaan Syariah

Ketua Pendakwa Syarie diberikan kuasa yang luas dan besar oleh undang-undang, sebagaimana yang termaktub di bawah seksyen 58(2) Akta Pentadbiran Undang-Undang Islam (Wilayah-Wilayah Persekutuan) 1993, iaitu:

Ketua Pendakwa Syarie hendaklah mempunyai kuasa yang boleh dijalankan menurut budibicaranya bagi memulakan dan menjalankan apa-apa prosiding bagi sesuatu kesalahan di hadapan Mahkamah Syariah.

Kuasa menggunakan budibicara ini dilihat begitu besar. Selain itu seksyen 181 Akta Prosedur Jenayah Syariah (Wilayah-Wilayah Persekutuan) 1997 juga menetapkan bahawa:

Ketua Pendakwa Syarie hendaklah mempunyai kawalan dan arahan ke atas segala pendakwaan dan prosiding jenayah di bawah Akta ini.

Jika posisi seorang ketua pendakwa syarie adalah sedemikian rupa, soalnya apakah landasan atau prinsip yang digunapakai oleh Ketua Pendakwa Syarie sebelum memutuskan sama ada untuk mendakwa sesuatu kes jenayah syariah atau tidak. Tanpa adanya sebarang prinsip, polisi atau dasar yang praktikal dan berorientasikan tindakan (*action-oriented policy*), barangkali boleh menimbulkan persoalan tentang sistem pendakwaan syarie di negara ini. Bukanlah bermakna ketiadaannya boleh menyebabkan sistem pendakwaan dipertikaikan kerana kuasa budibicara tadi. Adanya polisi dan standard pendakwaan bermakna kuasa budibicara yang besar dianugerahkan kepada Ketua Pendakwa Syarie mampu dilihat sukar untuk disalahgunakan. Apabila ada panduan, ia boleh meletakkan parameter sejauhmana perlu dan boleh kuasa budibicara itu digunakan.

Keputusan sama ada untuk mendakwa sesuatu kes atau tidak adalah satu langkah yang amat penting dalam proses pendakwaan. Ini kerana tidak semua kes yang disiapkan oleh bahagian penguatkuasaan berakhir dengan pendakwaan. Pertimbangan yang wajar harus diberikan kepada kepentingan pengadu, orang yang disyaki dan masyarakat seluruhnya bagi memastikan keputusan yang dibuat adalah betul. Hakikatnya, dalam membuat keputusan sama ada untuk menjalankan atau memberhentikan mana-mana prosiding, ia tidak boleh berlaku sewenang-wenangnya. Keputusan tersebut lazimnya tertakluk kepada hasil siasatan yang ada yang telah dikemukakan oleh Unit Siasatan/Bahagian Penguatkuasaan jabatan agama negeri.

Di samping itu, kuasa-kuasa yang ada pada seorang Ketua Pendakwa Syarie juga adalah termasuk memberi keizinan untuk memulakan pendakwaan terhadap kes-kes tertentu seperti peruntukan di bawah seksyen 73 Akta Prosedur Jenayah Syariah Wilayah Persekutuan 1997:

“Tiada pendakwaan bagi mana-mana kesalahan di bawah seksyen 4, 8, 9, 12, atau 13 Akta Kesalahan Jenayah Syariah (Wilayah-wilayah Persekutuan) 1997 boleh dimulakan kecuali dengan keizinan Ketua Pendakwa Syarie.”⁵

⁵ Seksyen 4 (mengajar doktrin palsu), seksyen 8 (mempersendakan ayat al-Quran atau hadith), seksyen 9 (menghina pihak berkuasa agama), seksyen 112 (memberikan pendapat bertentangan dengan fatwa) dan seksyen 13 (penerbitan bertentangan dengan Hukum Syarak).

Bagi pendakwa syarie pula, selain polisi dan garis panduan, latihan juga perlu diadakan bagi meningkatkan kefahaman dan kemahiran mereka dari sudut praktikal undang-undang. Dengan kelulusan syariah dan undang serta Diploma of Administration of Islamic Judiciary, UIAM (DAIJ), adalah tidak memadai jika kurang dari segi kemahiran *hands-on* dan pembacaan tiga undang-undang serangkai: kesalahan jenayah syariah, tatacara dan keterangan.

2. Penguatkuasaan

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, bahawa kesemua Pegawai Penguatkuasa Agama terdiri daripada anggota perkhidmatan awam dalam skim Pegawai Agama/Pegawai Hal Ehwal Islam. Lantikan mereka ke dalam jawatan PPA adalah bagi memenuhi jawatan yang perlu diisi. Oleh yang demikian, berlaku keadaan di mana pegawai yang sebelumnya bertugas sebagai Pegawai Zakat atau Dakwah, apabila ada keperluan untuk beliau mengisi jawatan kosong kerana berlaku proses pertukaran, kenaikan pangkat dan sebagainya, pegawai tadi boleh dilantik memegang jawatan sebagai PPA. PPA sedia ada juga akan bertukar ke bahagian lain, jika dalam proses kenaikan pangkat ke gred yang lebih tinggi, wujud kekosongan di bahagian lain. Yang 'merugikan' ialah ada kalanya proses ini melibatkan PPA berpengalaman. PPA yang baru dilantik sudah pasti memerlukan masa untuk membiasakan diri dan memahami selok-belok tugas baru. Sebagaimana yang sedia dimaklumi, tindakan penguatkuasaan adalah berasaskan aduan dan juga operasi. Untuk proses siasatan misalnya, bagaimanakah sesuatu siasatan yang memuaskan perlu dan patut dilakukan. Pegawai yang belum atau tidak terlatih sudah pasti akan berhadapan dengan jalan buntu jika dibiarkan tanpa panduan dan tunjuk ajar.⁶

Justeru, kepentingan wujudnya satu *standard operating procedure* (SOP) yang bukan sahaja selaras tetapi jelas, tidak dapat dinafikan lagi. Dari perspektif pengurusan penguatkuasaan pula, wujud kewajaran untuk memberikan perhatian terhadap isu kemahiran dan latihan PHEI dan PPHEI ini. Umum mengetahui bahawa kewujudan sumber manusia yang terlatih dan berwibawa di Bahagian Penguatkuasaan akan dapat meningkatkan tahap

⁶ Untuk bacaan lanjut tentang kuasa menyiasat, lihat Shamrahyu Abdul Aziz (1997), "Kuasa-Kuasa Pegawai-Pegawai Penguatkuasa Agama di bawah Akta Prosedur Jenayah Syariah (Wilayah-Wilayah Persekutuan)" dalam *Isu-Isu Kebebasan Beragama dan Penguatkuasaan Undang-Undang Moral*, Mohd Hisham Mohd Kamal dan Shamrahyu Abdul Aziz (penyt.) KL: Kulliyah Undang-Undang Ahmad Ibrahim, hh. 144-160.

profesionalisme pegawai penguatkuasa agama khususnya yang selama ini dipandang rendah berbanding pegawai kerajaan lain. Tidak dapat dinafikan bahawa sumber manusia yang terlatih adalah berkait rapat dengan prestasi dan tahap perkhidmatan kepada masyarakat. Banyak masalah dan rungutan di kalangan masyarakat adalah berkisar tentang kaedah dan prosedur yang dilaksanakan oleh PPA yang dilihat tidak sistematik dan sering tersasar dan melebihi bidangkuasa yang diberikan. Tidak dapat dinafikan terdapat insiden di mana prosedur-prosedur pra-bicara seperti siasatan, tangkapan, penggeledahan dan interogasi banyak menerima kritikan bahawa pengintipan dilakukan, kamera video digunakan untuk merakam aksi tidak senonoh suspek, mengugut, meminta suapan dan macam-macam lagi sepertimana yang pernah diwar-warkan di media massa.⁷ Dengan adanya garis panduan yang standard dan tetap, sudah tentu perkara sebegini dapat dielakkan dan dalam masa yang sama ia berperanan sebagai '*quick reference*' kepada pegawai yang baru memulakan tugas.

DASAR DAN GARIS PANDUAN PENGUATKUASAAN UNDANG-UNDANG JENAYAH SYARIAH

Usaha untuk memartabatkan aspek penguatkuasaan dan juga pendakwaan jenayah syariah terus dilakukan dan sudah banyak perubahan dan anjakan berlaku. Ini termasuklah dengan mengadakan arahan yang standard untuk diikuti.

1. Dasar Penguatkuasaan

Sebelum dibincangkan perubahan yang berlaku kini, wajar juga disebutkan bahawa inisiatif mengadakan satu SOP bagi maksud penguatkuasaan bukanlah satu perkara baru. Malah, inisiatifnya telahpun dilakukan oleh beberapa negeri sebelum kesemuanya diselaraskan beberapa tahun lepas. Tinjauan mendapati bahawa negeri Melaka⁸ dan Selangor⁹ merupakan antara negeri yang terlebih dahulu mempunyai dasar atau arahan tetap pengurusan penguatkuasaan. Dasar, panduan atau manual ini berupa ringkasan dan 'alihbahasa' terhadap

⁷ "JAWI dicemuh banteras maksiat", *Utusan Malaysia*, 15 April 2005; "Mulut celupar antara sebab penguatkuasa agama dicemuh", *Berita Harian*, 19 Disember 2007 merupakan salah satu contoh.

⁸ Arahan Tetap Ketua Penguatkuasa Agama Melaka telah wujud sejak tahun 2005.

⁹ Arahan Tetap Pengarah JAIS, Bil 1/2002.

bahasa peruntukan undang-undang yang bersifat teknikal dan sukar fahami jika tidak diteliti dan dibaca secara ‘harfi’. Walaupun peruntukan berkaitan proses-proses seperti tindakan selepas menerima aduan, proses siasatan, tangkapan, pengeledahan dan sebagainya sudah pun wujud di dalam akta/enakmen tatacara, namun meletakkannya dalam bentuk yang lebih ptaktikal, mudah difahami serta carta aliran kerja adalah lebih mudah untuk diikuti.

Di Selangor, Arahan Tetap Pengarah JAIS 2002 (Pindaan 2004) yang khusus berkenaan dengan kaedah menangani maklumat dan aduan daripada orang awam telah wujud lebih lima tahun lalu. Terdapat 67 peruntukan di bawah Arahan Tetap terbabit yang wajar diikuti oleh semua PPA dalam menjalankan tugas mereka. Selain itu, JAIS juga mengeluarkan Arahan Tetap Pengarah JAIS 2003 bagi melaksanakan tindakan pencegahan seksyen 31 Enakmen Jenayah Syariah Selangor (no.9. Tahun 1995) iaitu kaedah-kaedah bagi menangani dan mengendalikn kesalahan/perlakuan tidak sopan di tempat awam.¹⁰ Arahan ini berkuatkuasa mulai 11hb Ogos 2003. Antara tindakan yang boleh diambil oleh pihak berkuasa agama apabila berhadapan dengan kes berkelakuan tidak sopan di khalayak awam ialah mengikut tahap kesalahan iaitu sama ada:

1. Nasihat dan arah beredar, atau
2. Arah hadir kursus, atau
3. Tindakan mahkamah.

Pegawai Penguatkuasa Agama akan hanya memberi nasihat dan arah beredar apabila berhadapan dengan perlakuan yang dikira kurang ‘menjolak mata’ seperti berjalan sambil berpegang tangan, duduk rapat, bergurau senda dan sebagainya. Bagi yang agak menjolak mata seperti duduk merangkul

¹⁰ Kesalahan perbuatan tidak sopan di khalayak awam tidak diberi definisi yang khusus di dalam enakmen kesalahan jenayah syariah, bukan sahaja di Selangor, malah di semua negeri. Ada yang hanya menyebut secara umum sebagai ‘mendedahkan sebahagian tubuh’. Sudah tentu, apa yang tertera dalam undang-undang substantif ini tidak mudah untuk direalisasikan. Justeru, seksyen ini agak kompleks dan masyarakat mempertikaikannya kerana menganggap kesopanan itu terlalu subjektif dan menghujahkan bahawa perlakuan mereka berpakaian seksi, berpegang tangan dan berpeluk-pelukkan adalah hak peribadi mereka. Namun akhirnya ia diberikan pentafsiran oleh JKSM menerusi Arahan Amalan no.8 Tahun 2005 yang mengesahkan bahawa maksud perkataan “bertindak atau berkelakuan tidak sopan” ialah merujuk kepada apa-apa perbuatan yang dilakukan oleg mana-mana orang dimana-mana tempat awam termasuklah (i) bercumbu-cumbuan, (ii) berpeluk-pelukan, (iii) pertuturan atau isyarat lucah atau berpakaian yang mengghairahkan, atau (iv) lain-lain perbuatan yang tidak sopan yang bertentangan dengan Hukum Syarak.

pasangan dan pelbagai lagi, pasangan berkenaan akan diarah hadir kursus pemantapan Iman yang akan diadakan di Masjid Negeri Shah Alam. Bagi perlakuan yang agak berat menjolok mata seperti berkucupan, berpeluk secara berdepan, maka pasangan tadi akan didakwa di mahkamah syariah. Setakat ini hanya negeri Selangor yang mempunyai garis panduan khusus bagi menangani kesalahan/perbuatan berkelakuan tidak sopan di khalayak awam (bagi maksud menguatkuasakan seksyen 31 EKJS 2003).

Selain itu, terdapat juga Arahan Amalan Jabatan Agama Islam Selangor (JAIS) mulai 2004. Terdapat 11 arahan amalan pada tahun tersebut yang merangkumi:

1. Kategori kesalahan boleh tangkap dan tidak boleh tangkap
2. Kebenaran menyiasat bagi kesalahan tertentu
3. Kes yang perlu dilaporkan kepada Ketua Pendakwa Syarie
4. Sebutan kes di mahkamah rendah syariah oleh PPA
5. Pembaharuan bon jamin oleh PPA
6. Laporan waran tangkap
7. Rakaman percakapan OKT
8. Penyerahan fail kes
9. Pendakwaan kes di bawah sek.130 Enakmen Undang-undang Keluarga Islam 2003
10. Tangkapan pendatang asing tanpa dokumen perjalanan yang sah (PATI)
11. Tangkapan bukan PATI.

Kini, Bahagian Penyelarasan Penguatkuasaan dan Pendakwaan, Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM) sebagai merealisasikan fungsinya, telah pun berjaya menghasilkan satu dasar dan garis panduan standard yang mampu menyelaraskan tugas-tugas penguatkuasaan ke arah yang lebih sistematik lagi. Hasil usaha bersama JAKIM dan Jabatan-Jabatan Agama Islam Negeri (JAIN) seluruh Malaysia, maka pada November 2007, Arahan Tetap Pengarah Jabatan Agama Islam Negeri 2007 (Garis Panduan Penguatkuasaan Undang-Undang Jenayah Syariah) telah pun dilancarkan oleh Ketua Pengarah JAKIM. Tujuan Arahan Tetap ini adalah untuk dijadikan garis panduan umum dalam menguatkuasakan undang-undang kesalahan jenayah syariah di negeri-negeri. Ia merupakan arahan pentadbiran yang perlu dirujuk dan diikuti oleh semua Pegawai Penguatkuasa Agama (PPA) dalam menjalankan tugas. Arahan Tetap ini juga merupakan huraian dan penjelasan kepada Akta / Enakmen / Ordinan Tatacara Jenayah Syariah yang berkuatkuasa di negeri-negeri pada masa ini. Ia mengandungi peruntukan berkenaan tatacara menerima aduan/maklumat,

menjalankan siasatan, menyediakan kertas siasatan, menyediakan laporan ringkas kes dan mengendalikan barang yang disita.

Draf asal Arahan Tetap ini telah disediakan oleh JAKIM dan seterusnya diperhalusi serta dikemaskini oleh sebuah Jawatankuasa Khas yang diurusetikan oleh Bahagian Penasihat (Seksyen Syariah), Jabatan Peguam Negara. Ahli-ahlinya terdiri daripada wakil-wakil Bahagian Penyelarasan Penguatkuasaan Undang-Undang, JAKIM, Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia (JKSM), Polis Di Raja Malaysia (PDRM), Jabatan-Jabatan Agama Islam Wilayah Persekutuan, Selangor, Perak dan Sabah serta Bahagian Pendakwaan dan Bahagian Gubalan, Jabatan Peguam Negara.

Arahan Tetap ini kemudiannya telah dipersetujui oleh Mesyuarat Ketua Penguatkuasa Agama dan Ketua Pendakwa Syarie Seluruh Malaysia, Persidangan Ketua Jabatan/ Majlis Agama Islam Seluruh Malaysia dan seterusnya diperaku oleh JPN dan diluluskan oleh Mesyuarat Majlis Kebangsaan Bagi Hal Ehwal Agama Islam Malaysia (MKI) yang dipengerusikan oleh YAB Perdana Menteri Malaysia pada 7 Jun 2007 untuk digunapakai secara selaras dan seragam di seluruh Malaysia. Maka kini, bolehlah dikatakan bahawa semua negeri telah mengguna pakai arahan amalan ini bagi memantapkan lagi operasi dan tugas yang mereka hadapi.

2. Dasar Pendakwaan

Jika Melaka dan Selangor boleh dianggap sebagai pelopor mengadakan arahan tetap penguatkuasaan sebelum penyelarasan dibuat, dalam konteks pendakwaan pula, didapati Sabah adalah negeri yang mula-mula sekali mempunyai Arahan Ketua Pendakwa Syarie iaitu sejak tahun 2000 lagi. Arahan yang diletakkan dalam buku kecil ini disediakan oleh Bahagian Pendakwaan Jabatan Hal Ehwal Agama Islam Negeri Sabah. Namun kini, Bahagian Penyelarasan Penguatkuasaan di bawah JAKIM juga telah mengeluarkan Arahan Ketua Pendakwa Syarie dan ia telah pun diterima untuk digunapakai di negeri-negeri. Antaranya Sarawak telah menamakannya Arahan Ketua Pendakwa Syarie Negeri Sarawak dan telah dikeluarkan pada awal 2008. Negeri-negeri lain juga difahamkan telah menerima pakai Arahan ini mulai tahun lepas juga. Arahan ini berupa garis panduan yang merangkumi carta alir kerja dan tindakan yang dihuraikan untuk kegunaan Ketua Pendakwa Syarie dan Pendakwa Syarie. Ia merangkumi peraturan bermula dari penyediaan buku daftar semenjak penerimaan Kertas Siasatan dari Bahagian Penguatkuasaan dan diikuti dengan kaedah menyemak Kertas Siasatan, penyediaan draf pertuduhan jenayah dan segala tatacara berkaitan prosiding pendakwaan dan ketika perbicaraan.

Dalam konteks prinsip pendakwaan, ketika membuat keputusan untuk mendakwa, Arahan Ketua Pendakwa Syarie menetapkan bahawa Pendakwa Syarie hendaklah mengambilkira perkara-perkara berikut:

1. Prima facie, maksudnya kecukupan keterangan yang diterangkan sebagaimana di bawah:
 - a) Keterangan telah ditapis
 - b) Keterangan telah melalui proses penilaian
 - c) Keterangan mencukupi untuk mensabitkan kes
 - d) Saksi-saksi yang kompeten berkredibiliti dapat dibawa ke mahkamah.
2. Kepentingan awam, yang merangkumi:
 - a) Keseriusan kes tersebut
 - b) Terdapat faktor keringanan dan pemberatan
 - c) Usia muda, kecerdikan, tiada cacat akal, sihat fizikal kepada tertuduh, atau saksi tertuduh.
 - d) Latarbelakang dan riwayat hidup tertuduh
 - e) Tahap keterlibatan tertuduh
 - f) Kesan kesalahan terhadap agama, ketenteraman awam dan moral atau akhlak masyarakat serta imej pihak berkuasa agama.
3. Kebolehterimaan pengakuan dan keterangan lain:
 - a) Terdapat keterangan pada diri tertuduh sendiri
 - b) Terdapat dokumen-dokumen yang menyokong dan
 - c) Tidak terdapat unsur-unsur paksaan.

Sepintas lalu mengenai polisi yang ada di beberapa tempat juga elok dijadikan contoh. Antaranya, Pejabat Peguam Negara Malaysia misalnya, memaparkan satu piagam bahawa Pendakwa Raya berpegang teguh kepada prinsip berikut dalam menjalankan tanggungjawabnya:

Tidak pernah menjadi kelaziman bahawa kesalahan jenayah yang disyaki mestilah secara automatik menjadi hal perkara bagi pendakwaan. Pendakwa Raya mendakwa apabila ternyata bahawa kesalahan atau hal keadaan pelakumannya adalah daripada sifat yang suatu pendakwaan berkenaan dengannya dikehendaki demi kepentingan awam. Hal ini masih merupakan pertimbangan dominan. Walau bagaimanapun, Pendakwa Raya mestilah ingat pada setiap masa bahawa sesuatu keputusan yang salah dengan mana-mana cara boleh membawa akibat yang buruk yang menjejaskan bukan sahaja orang

*yang disyaki itu, tetapi dalam hal keadaan yang tertentu terhadap masyarakat keseluruhannya. Selanjutnya, jika seseorang yang bersalah itu tidak didakwa, pesalah itu mungkin terus menyebabkan lebih banyak keburukan di luar jangkaan; sebaliknya, jika seseorang yang tidak bersalah didakwa, orang itu dan keluarganya mungkin terjejas dengan teruknya walaupun kesalahan itu secara perbandingannya adalah kecil dan orang itu akhirnya dibebaskan.*¹¹

Beberapa prinsip boleh difahami dari pegangan di atas, iaitu kepentingan awam adalah faktor utama sesuatu kes didakwa. Justeru tidak semua kes berakhir dengan pendakwaan. Prinsip asas yang mesti dipegang oleh Pendakwa ialah: seorang suspek patut didakwa hanya sekiranya bukti mencukupi untuk didakwa. Dalam hal ini, jika kita lihat kepada Pejabat Pendakwaraya, adalah menjadi amalan di pejabat pendakwaraya untuk berpegang kepada “*Ninety Percent Rule*”, yakni, ia bermaksud bukti yang ada untuk mengaitkannya dengan suspek mestilah 90 peratus berkemungkinan untuk dapat sabitan terhadap tertuduh nanti pada lazimnya.¹²

Di United Kingdom, sebelum memutuskan sama ada untuk mendakwa atau tidak, pendakwa di *Crown Prosecution Service* perlu menjawab dua soalan ini:

1. Adakah bukti mencukupi untuk membuat pendakwaan?
2. Adakah pendakwaan kes itu dilakukan demi kepentingan masyarakat?

Jika dilihat ke negeri jiran iaitu Brunei Darussalam, kriteria yang sama dengan England juga digunapakai dan ditekankan dalam Polisi dan Standard Pendakwaan Bahagian Pendakwaan Syarie iaitu:

Pertama: Kecukupan keterangan untuk mewajarkan pendakwaan

Kedua: Kepentingan awam.

Ketika membuat keputusan untuk mendakwa, pendakwa hendaklah mengambilkira perkara-perkara berikut:

1. Prima facie, maksudnya kecukupan keterangan yang diterangkan sebagaimana di bawah:
 - a) keterangan telah ditapis

¹¹ <http://www.agc.gov.my/agc/agc/pro/proBM.htm>, akses 11/8/2007.

¹² Supt. Marzupi Abdul Rahman, Ketua Penolong Pengarah Bahagian Pendakwaan Undang-Undang PDRM, 29 Ogos 2007 ketika forum Konvensyen Undang-Undang: Isu-Isu Penguatkuasaan dan Pendakwaan anjuran Fakulti Syariah dan Undang-Undang, USIM di Hotel Pan Pacific KLIA.

- b) keterangan telah melalui proses penilaian
 - c) keterangan mencukupi untuk mensabitkan kes
 - d) saksi-saksi yang kompeten berkredibiliti dapat dibawa ke mahkamah.
2. Kepentingan awam
- a) Keseriusan kes tersebut
 - b) Terdapat faktor keringanan dan pemberatan
 - c) Usia muda, kecerdikan, tiada cacat akal, sihat fizikal kepada tertuduh, atau saksi tertuduh
 - d) Latarbelakang tertuduh
 - e) Degri keterlibatan tertuduh.
3. Kebolehterimaan pengakuan.

ANALISIS DAN KESIMPULAN

Bahagian Pendakwaan dan Penguatkuasaan merupakan dua serangkai yang bergantung antara satu sama lain. Kedua-dua bahagian ini perlu mahir dan dilihat mampu melaksanakan setiap tugas dan tanggungjawab dengan berkesan. Justeru, kemahiran mengenai undang-undang “tiga serangkai” iaitu undang-undang tatacara, kesalahan jenayah dan keterangan adalah satu keperluan dalam tugas yang tidak dapat dinafikan lagi. Pemahaman mengenai undang-undang berkenaan dapat dipermudahkan dengan adanya dasar pendakwaan dan penguatkuasaan yang diwujudkan itu. Jelas bahawa untuk dilihat adil, berkesan dan sistematik, dasar dan polisi pendakwaan dan penguatkuasaan amat diperlukan agar menjadi landasan dan pegangan semua pegawai baik PPA mahupun pendakwa syarie. Sebagai SOP, ia mampu menjadi ‘rakan karib’ kepada pegawai sedia ada dan panduan berguna kepada pegawai baru. Cuma, oleh kerana ia merupakan garis panduan umum, langkah-langkah yang lebih detail tidak dijelaskan. Justeru, apabila berhadapan dengan pelbagai situasi yang menuntut tindakan spontan dan cepat di kala menjalankan operasi atau serbuan, dikhuatiri berlaku juga insiden yang tidak diingini. Sebagai contoh, dalam satu operasi mencegah maksiat di kelab malam misalnya, jika PPA berhadapan dengan apa jua perlakuan atau insiden yang melibatkan orang Islam, tidak semua ‘suspek’ perlu dibawa ke pejabat agama untuk disiasat lanjut. Sesetengahnya hanya sesuai ditangani di tempat kejadian, dilepas setelah dikenalpasti identiti dan keadaan mereka, manakala sesetengahnya pula boleh disiasat lanjut. Justeru, jika ada panduan yang lebih spesifik, ia akan mampu menjauhkan penguatkuasa agama dari bertindak atau bersikap secara keterlaluan.

Garis panduan yang ada di Selangor berkenaan penguatkuasaan seksyen 31 Enakmen Kesalahan Jenayah Syariah 2003 berkaitan perlakuan tidak sopan pula wajar diadaptasi dan diguna sama sebagai pelengkap serta dijadikan contoh bagi negeri-negeri lain. Dalam konteks tindakan nasihat dan arah beredar di tempat kejadian/operasi, PPA boleh memberi nasihat jika perlu, tetapi ini tidak bererti berleter, menghina dan mengeluarkan kata-kata yang boleh menjatuhkan air muka. PPA perlu dilihat tegas, digeruni, profesional dan dihormati. Sepanjang masa itu, PPA hendaklah menahan mulut dari mengeluarkan kata-kata yang tidak sedap didengar baik dalam bentuk sindiran mahupun gurauan. Nasihat ini sebenarnya amat bertepatan dengan konsep ‘amar makruf nahi mungkar’ yang merupakan tunjang operasi hisbah dalam pentadbiran Islam. Di samping itu, bagi menangani kesalahan-kesalahan yang lebih serius seperti berkaitan akidah baik mengajar doktrin palsu, mengaku diri sebagai Nabi, Imam Mahadi dan sebagainya, satu garis panduan khusus juga patut diadakan memandangkan kes-kes sebegini merupakan kes berat dan patut disiasat oleh mereka (PPA) yang lebih senior. Mungkin lebih elok jika unit siasatan di bawah bahagian penguatkuasaan mempunyai mereka yang berpengalaman khusus menyiasat kes-kes kesalahan akidah.

Kuasa Ketua Pendakwa Syarie pula bersifat *quasi-judicial* dalam menentukan sama ada untuk mendakwa atau tidak sesuatu kes. Di sini pertimbangan profesional akan dibuat berdasarkan pengalaman perundangan Ketua Pendakwa Syarie sendiri. Oleh kerana setiap kes jenayah syariah adalah unik dan tersendiri, maka wajar diberi pertimbangan berasaskan merit dan fakta kes berkenaan. Ini bermakna Ketua Pendakwa Syarie mestilah adil, bebas dan objektif. Beliau tidak boleh melibatkan pandangan peribadi terhadap suspek, mangsa dan latar belakang, pendirian politik dan sebagainya dalam pembuatan keputusan. Pemisahan di antara bahagian pendakwaan dan penguatkuasaan yang berlaku kini, sememangnya membantu dalam membuat pertimbangan yang bebas dan objektif, yakni setelah menilai bukti-bukti yang telah dikumpulkan oleh bahagian lain yang mana pihak beliau tidak terlibat sama sekali. Jelas bahawa kepentingan masyarakat merupakan kriteria utama dalam pendakwaan jenayah sivil dan keutamaan yang sama juga diberikan oleh jenayah syariah. Boleh jadi semua kes mempunyai elemen kepentingan awam kerana jenayah syariah adalah juga jenayah yang memberi kesan kepada moral dan agama masyarakat, namun klasifikasi dan keutamaan mengenai kepentingan awam itu juga diperlukan. Sungguhpun demikian, cabaran utama terletak pada kertas siasatan, iaitu jika ia lengkap dan bukti mencukupi ke tahap yang meyakinkan, barulah mereka dapat menjalankan amanah yang diberikan dengan berkesan.

RUJUKAN

- Alan Kalmanoff (1976), *Criminal Justice: Enforcement and Administration*. Boston: Little, Brown & Co.
- Arahan Tetap Pengarah Jabatan Agama Islam Negeri 2007 (Garis Panduan Penguatkuasaan Undang-Undang Jenayah Syariah).
- Arahan Tetap Ketua Pendakwa Syarie (Sarawak) 2007.
- David Lyons (1984), *Ethics and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fatima L. Adamu (2008), "Gender, Hisba and the Enforcement of Morality in Northern Nigeria" dalam *AFRICA*, vol.78, Issue 1.
- Patrick Devlin (1965), *The Enforcement of Morals*. Oxford: Oxford University Press.
- S. Saharso & D. Lettinga (2008), "Contentious Citizenship: Policies, Debates on the Veil in the Netherlands", *Social Politics*, vol.15, Issue 4.
- Shamrahayu AbdulAziz (1997), "Kuasa-Kuasa Pegawai-Pegawai Penguatkuasa Agama di bawah Akta Prosedur Jenayah Syariah (Wilayah-Wilayah Persekutuan) dalam Mohd Hisham Mohd Kamal dan Shamrahayu Abdul Aziz (penyt.), *Isu-Isu Kebebasan Beragama dan Penguatkuasaan Undang-Undang Moral*. Kuala Lumpur: Kulliyah Undang-Undang Ahmad Ibrahim.
- Siti Zubaidah Ismail dan Muhamad Zahiri Awang Mat (2007), "Polis Moral dan Masyarakat Sifar Jenayah: Cabaran Bahagian Penguatkuasaan dan Pendakwaan Jabatan Agama Islam Dalam Usaha Pencegahan Jenayah Syariah", dlm. Hamadi Hussain, Jaffary Awang, Suhermanto Jaafar (ed.), *Islam dan Isu-Isu Kontemporer: Respon Islam Terhadap Problematika Global dan Kearifan Lokal*, Indonesia: Jabatan Usuluddin dan Falsafah dan IAIN Sunan Ampel, Surabaya.

