



BAB I



BAB I

PENGENALAN

1.1 Latarbelakang Masalah

Institusi *Hisbah* mempunyai kedudukan yang penting dalam sistem pengadilan Islam di samping *Institusi Qudhah*¹ dan *Wilayah al-Mazalim*.² Institusi Hisbah merupakan satu institusi penting dalam sejarah Ketamadunan Islam yang melaksanakan *amr ma'ruf dan nahyi 'an mungkar*. Ketinggian mertabatnya ini telah dijelaskan oleh Allah swt dalam firmanya yang berbunyi:

كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجْتُ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ
وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ ظَاهِنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَّهُمْ مِنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ
وَأَكْثَرُهُمُ الْفَسِيقُونَ

Maksudnya : Kamu (wahai Umat Muhammad) sebaik-baik umat yang dilahirkan bagi (faedah) umat manusia, (kerana) kamu menyuruh berbuat segala perkara yang baik dan melarang daripada segala perkara yang salah (buruk dan keji) serta kamu pula beriman dengan Allah (dengan sebenar-benar iman). Dan kalaularah Ahli Kitab (Yahudi dan Nasrani) itu beriman (sebagaimana yang semestinya), tentulah (iman) itu menjadi baik bagi

¹ Institusi yang menyelesaikan pertikaian, menyelesaikan persengketaan, menghukum yang bersalah , memberi hak kepada yang berhak dan mencegah kezaliman daripada dilakukan. Di dalam bahasa Malaysia dikenali sebagai institusi Kehakiman. Mahmud Saedon A Othman,(1996), *Institusi Pentadbiran dan Undang-Undang Dan Kehakiman Malaysia*, KL:DBP, hal. 182

² Institusi yang mempunyai peranan untuk menegakkan keadilan, mnghapuskan kezaliman dan berusaha memastikan bahawa tidak akan berlaku penyalahgunaan kuasa golongan yang memerintah dan berpengaruh. *Ibid*, hal. 201

mereka. (Tetapi) di antara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka orang-orang yang fasik.

Surah Ā-Li Imrān : 110

Ayat ini menjelaskan bagaimana *Allāh* swt telah meletakkan umat Islam sebagai umat yang berkualiti dengan syarat mereka beriman kepada *Allāh* swt, melaksanakan *amr ma'ruf dan nahi mungkar*. Ini membuktikan konsep ini mempunyai tempat tinggi kedudukan di dalam perundangan *Islam*. Di dalam ayat lain pula *Allāh* swt telah melaknat orang kafir Yahudi kerana mereka melakukan kemungkaran dan maksiat. Mereka tidak mengikut apa yang diperintahkan oleh *Allāh* swt dan pada masa yang sama melakukan apa yang ditegah dalam firmanNya yang berbunyi:

لِعِنَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَى لِسَانِ دَاؤِدَ وَعِيسَى ابْنِ مَرِيمٍ
ذَلِكَ بِمَا عَصَوْا وَكَانُوا لَا يَتَناهُونَ عَنْ مُنْكِرٍ فَعَلُوَةٌ
كَانُوا لَا يَتَناهُونَ عَنْ مُنْكِرٍ
لَبِئْسَ مَا كَانُوا يَفْعَلُونَ

Maksudnya: Orang Kafir Yahudi daripada Bani Israil telah dilaknat (di dalam kitab Zabur dan Injil) melalui lidah Nabi Daud dan Nabi Isa Ibn Maryam. Yang demikian itu disebabkan mereka menderhakai dan selalu menceroboh. Mereka sentiasa tidak berlarang-larangan (sesama sendiri) daripada perbuatan mungkar (derhaka dan ceroboh yang mereka lakukan). Demi sesunguhnya amatlah buruknya apa yang telah mereka lakukan.

Surah al-Ma''idah: 78-79

Berdasarkan dua ayat di atas jelaslah bahawa amalan *hisbah* merupakan tuntutan syara'. Walau bagaimana pun sarjana-sarjana Islam sependapat bahawa kewajipan ini menjadi *fardhu 'ain* ini selaras dengan kewibawaan dan tugas berat yang terbeban di atas bahu kerajaan dalam usaha menangani pelbagai urusan

pemerintahan, bagi menjamin kehidupan rakyat terpelihara daripada sebarang kemungkaran. Justeru pihak pemerintah bertanggungjawab melantik penguatkuasa *hisbah* (*muhtasib*) untuk mengendalikan institusi pengawasan ini.³

Konsep ini telah dipraktikan sejak zaman *Rasūlullah s'aw* yang dinyatakan dalam sabda *Rasūlullah s'aw* yang berbunyi:⁴

وَنَرَأَى مِنْكُمْ مُّنَكِّرًا فَلَيُعِيرُهُ بِيَدِهِ قَالَ لَمْ يَسْتَطِعْ فِيلِسَاتِهِ قَبْلَ أَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فِيقْلِيهِ وَذَلِكَ أَضَعُفُ الْإِيمَانَ))

Maksudnya: Sesiapa antara kamu yang melihat kemungkaran, maka hendaklah ia membetulkan dengan tangannya, jika dia tidak mampu hendaklah dengan lidarnya, jika tidak mampu hendaklah dengan hatinya. Itulah selemah-lemah iman.

Di dalam *Hadith* ini *Rasūlullah s'aw* menekankan perlunya tindakan segera untuk mencegah kemungkaran sama ada dengan kuasa, amaran atau nasihat dan teguran dengan hati. *Hadith* ini menjelaskan bahawa tindakan pencegahan ini wajib dilaksanakan mengikut kemampuan.

Untuk memastikan konsep ini dapat dilaksanakan dalam masyarakat, pada zaman *Rasūlullah s'aw*, baginda telah melantik seorang pengawas rasmi di pasar

³ Auni Hj Abdullah,(2000), *Hisbah Dalam Pentadbiran Negara*, Kuala Lumpur:IKDS SDN BHD, hal. 12

⁴ Abū Dāwūd, Sulaimān Ibn Asy'as, (1988), *Sunān Abū Dāwūd, Kitāb al-Fitan, Bāb Mā Jā'a fi Ta'yir al-Mungkar aw bi al-Lisān aw bi al-Qalb*, no hadith 2172

yang dikenali sebagai *ṣāhib al-sūq*.⁵ Tidak dapat dinafikan bahawa walaupun fungsi *ṣāhib al-sūq* hanya tertumpu pada pengawasan kegiatan sosio-ekonomi di pasar tetapi ia telah memperlihat bahawa ia merupakan batu asas ke arah wujudnya satu badan pengawasan dan penguatkuasaan rasmi di bandar. Ini kerana di dalam sejarah *Islām*, pasar adalah merupakan salah-satu ciri utama sesebuah bandar.⁶ Fungsi awal *al-muhtasib* ini kemudiannya berkembang dalam mengawasi aspek perbandaran yang lain, meliputi aspek akidah dan ibadah, kesihatan, pendidikan, pentadbiran, pergaulan, pengangkutan, sukan atau perkara-perkara lain yang bersangkutan dengan perkhidmatan awam serta kebersihan alam sekitar.⁷ Tidak dapat dinafikan, perlu ada satu badan pengawasan dan penguatkuasaan rasmi di bandar bagi memelihara fungsinya sebagai pusat kegiatan ekonomi, politik, sosial serta kemaslahatan penghuniinya. Perkembangan IH sama ada dari sudut struktur organisasi, fungsi dan bidangkuasanya dipengaruhi oleh aspek-aspek ini.

Dewasa ini di Malaysia, institusi yang paling penting melaksanakan tugas pengawasan dan penguatkuasaan di bandar ialah kerajaan tempatan.⁸ Terdapat beberapa bentuk pentadbiran kerajaan tempatan di Malaysia antaranya majlis perbandaran dan majlis bandaraya. Badan ini berkuasa mentadbirkan satu-satu wilayah atau kawasan yang sudah ditetapkan, termasuklah mentadbirkan penduduknya. Kewajipan dan jenis tugas yang dikendalikan oleh badan-badan ini

⁵ Ibn Hajar Al-'Asqalānī, (t.t.), *Al-'Isābah Fi Tamyyiz Al-Sahābah*, Beirūt:Dār al-Sādir, jil. 3: hal. 96

⁶ Walid 'Abd al-Lah 'Abd 'Aziz al-Munis,(1995), *Al-Hisbah 'ālā Mudūn wa al-'Umrān*, Kuwait,:t.p., hal. 56-64

⁷ Auni HJ Abdullah, *Op. Cit*, hal. 1

⁸ Tun Mohamed Suffian,(1990), *Pengenalan Sistem Undang-Undang Islam*, Pentj. Mohamad Jajuli Rahman, KL:DBP 133.

pada asasnya berkaitan dengan penjagaan kebersihan am, kesihatan am dan pembekalan perkhidmatan-perkhidmatan yang diperlukan secara peribadi oleh penduduk dalam kawasanya.⁹

Jika dilihat dalam konteks sejarah Semenanjung Malaysia, bandar-bandar dan pekan-pekan merupakan tempat yang mula-mula mendapat perkhidmatan kesihatan dan kebersihan asas dari pentadbiran kerajaan tempatan. Kerajaan Tempatan telah diperkenalkan di Semenanjung oleh pemerintah British, pada akhir abad ke-19. Keperluan ini wujud kerana persekitaran bandar sendiri, di mana penduduknya tinggal secara beramai-ramai, berkumpul dan rumah-rumah kediaman dan rumah kedai dibina berdekatan dan rapat-rapat.¹⁰

Dengan demikian, masyarakat di bandar dan pekan memerlukan perkhidmatan asas bercorak personal dan peribadi yang harus dikelolakan secara berkerjasama dan muafakat. Perkhidmatan tersebut berbentuk kemudahan tandas, kemudahan untuk membuang sampah, kemudahan jalan raya, tali air dan lonkang, semuanya secara berkongsi. Perkhidmatan-perkhidmatan lain seperti kebersihan alam sekitar, kawalan terhadap pembinaan bangunan serta langkah-langkah pencegahan daripada kebakaran juga telah menjadi faktor-faktor mendesak kepada masyarakat dalam bandar-bandar dan pekan.¹¹

⁹ A.R. Zahari,(1991), *Memahami Kerajaan Tempatan Di Malaysia*, PJ: Penerbit Fajar Bakti SDN. BHD., hal. 1

¹⁰ *Ibid*, hal. 2

¹¹ *Ibid*, hal. 2

Tidak dapat dinafikan pengawasan dan penguatkuasaan undang-undang perlu dimasukan sebagai salah satu agenda penting kerajaan tempatan. Untuk memastikan para penduduk tidak melakukan aktiviti-aktiviti yang menghalang dari tercapainya objektif perkhidmatan. Malah ahli-ahli sosiologi Barat telah mengakui perlunya kawalan sosial dalam kehidupan manusia malah ia dianggap sebagai salah satu syarat yang membolehkan masyarakat terus wujud. Teori ini telah disentuh ketika mereka membincangkan tentang teori fungsional masyarakat.¹² Sebagaimana yang ditegaskan oleh Lenski seorang ahli sosiologi bahawa sistem ini akan membangunkan satu mekanisme untuk pemindahan potensi manusia dan memandu diri mereka dalam cara-cara (teori) tanggungjawab sosial kepada realiti

Secara analitik, sistem kawalan sosial terbahagi kepada dua bahagian, bahagian pertama ialah sistem peraturan dan nilai-nilai untuk mentakrifkan kelakuan yang betul dan sistem kepercayaan-kepercayaan untuk memberikan dasar alasan untuk peraturan-peraturan dan nilai-nilai itu. Bahagian kedua ialah satu sistem ganjaran dan hukuman untuk menggerakkan individu-individu bertindak dalam cara-cara yang diluluskan secara sosial.¹³

Justeru pengawasan dan penguatkuasaan termasuk dalam ketegori kedua yang merupakan salah satu cabang kawalan sosial untuk menjamin kesejahteraan dan

¹² Syarat-syarat yang membolehkan masyarakat terus wujud bagi menghadapi masalah-masalah dan keperluan tersendiri yang perlu diselesaikan dan dipenuhi iaitu masalah dan tuntutan hidup.

¹³ Ibrahim Abu Bakar,(1990), *Konsep Kerusulan Dan Peranannya Dalam Pembentukan Masyarakat*, KL:DBP, hal. 169, Lihat Gerhard Lenski,(1970) *Human Societies: A Macrolevel Introduction to Sociology*, New York: Mc-Graw-Hill Book Co., hal. 29-30

keharmonian masyarakat. Unit yang melaksanakan tanggungjawab ini di dalam struktur organisasi kerajaan tempatan ialah bahagian penguatkuasaan. Contohnya Direktorat Penguatkuasaan (DP) adalah unit penguatkuasaan Dewan Bandaraya Kuala Lumpur (DBKL). Dibekalkan dengan peruntukan undang-undang tertentu, bahagian ini akan melaksanakan tugas pengawasan dan penguatkuasaan di bandar sebagaimana yang digariskan di dalam undang-undang.¹⁴

Daripadauraian di atas ternyata terdapat beberapa persamaan di antara fungsi yang dimainkan oleh bahagian penguatkuasaan dengan peranan yang dilaksanakan oleh IH. Kajian ini akan cuba mengkaji sejauhmanakah persamaan dan perbezaan itu. Untuk itu penulis telah memilih Direktorat Penguatkuasaan (DP), iaitu unit penguatkuasaan Dewan Bandaraya Kuala Lumpur (DBKL) sebagai tempat untuk melaksanakan kajian ini.

1.2 OBJEKTIF KAJIAN

Penulis mengharapkan kajian ini akan dapat:

1. Mengenalpasti konsep sebenar *hisbah* di dalam *Islām* berdasarkan dalil-dalil *al-Qurān* dan *al-Hadīth*, pandangan ulama'-ulama' silam dan moden serta pelaksanaannya dalam sejarah ketamadunan *Islām*
2. Melihat perkembangan sejarah *Institusi Hisbah* sebagai satu institusi yang terpenting dalam sistem pentadbiran *Islām*. Bermula pada zaman *Rasūlullāh s'aw* sehingga zaman kegemilangan dan zaman kejatuhannya.

¹⁴ Jabatan Hal Ehwal Undang-Undang DBKL, Perwakilan Kuasa, hal. 50-63

3. Meninjau bentuk pelaksanaan *hisbah* dalam konteks perbandaran *Islām* berdasarkan kepada pendapat sarjana *Islām*.
4. Menonjolkan kepada masyarakat *Islām* tentang konsep *hisbah* dan kepentingannya dalam aktiviti kehidupan mereka dalam bentuk yang mudah difahami berdasarkan realiti masa kini
5. Meninjau Direktorat Penguatkuasaan DBKL dari segi sejarah, struktur organisasinya, kakitangan pelaksananya, penguatkuasaan undang-undang serta aktiviti-aktivitinya.
6. Melihat apakah persamaan dan perbezaan antara *Institusi Hisbah* dan Direktorat Penguatkuasaan DBKL sama ada dari kelayakan kakitangan, etika, fungsi, bidang kuasa dan pelaksanaan.
7. Membuat kesimpulan mengenai hasil dapatan kajian supaya dapat dijadikan panduan dan iktibar bagi masa depan. Penulis juga berharap kajian ini dapat membuka ruang untuk kajian seterusnya berkaitan konsep *hisbah* yang mempunyai skop perbahasan yang amat luas.

1.3 KEPENTINGAN KAJIAN

Kajian ini penting untuk meneliti tentang *Institusi Hisbah* sama ada dari segi sejarah atau pelaksanannya dalam tradisi pemerintahan *Islām*, sehingga ia dianggap sebagai satu institusi yang penting dalam pentadbiran negara.. Ia juga bertujuan untuk mengenal-pasti peranan yang dimainkan oleh *Institusi Hisbah* dalam mengawasi dalam konteks perbandaran *Islām*. Bagaimana institusi ini menjalankan tugas penguatkuasaan dan pengawasan terhadap masyarakat bandar *Islām* dalam semua

kegiatan mereka agar penduduknya mematuhi peraturan yang digariskan dalam syariat . Aktiviti yang dilaksanakan oleh *Institusi Hisbah* ini kemudiannya akan dibandingkan dengan penguatkuasaan perbandaran moden untuk melihat adakah aspek-aspek yang terdapat dalam penguatkuasaan moden ini sebenarnya telah wujud dalam *Institusi Hisbah*. Ia juga bertujuan untuk melihat persamaan dan perbezaan antara keduanya. Hasil yang didapati dari kajian ini dapat digunakan sebagai suatu cadangan kepada Direktorat Penguatkuasaan DBKL untuk menimbangkan beberapa aspek penguatkuasaan *Islām* yang dapat diterapkan di bahagian ini.

1.4 SKOP KAJIAN

Kajian ini adalah satu kajian perbandingan yang cuba melihat apakah persamaan dan perbezaan di antara *Institusi Hisbah* di dalam Islam dengan salah-satu badan pengawasan moden iaitu Direktorat Penguatkuasaan DBKL. Ketika membincangkan perkembangan dan pelaksanaan IH dalam sejarah kertamadunan *Islām*, penulis hanya memilih beberapa empayar *Islām* tanpa membincangkan keseluruhan empayar *Islām* yang pernah wujud dalam lipatan sejarah tamadun *Islām*.

Penulis bagaimanapun akan mengkhususkan skop perbincangan kepada fungsi *Institusi Hisbah* dalam konteks perbandaran. Ini kerana penulis cuba membawa perbincangan yang bersesuaian dengan sampel kajian iaitu Direktorat Penguatkuasaan DBKL. Oleh itu dalam kajian ini penulis akan membincangkan tentang *Institusi Hisbah* dan pelaksanaannya dalam tradisi pemerintahan *Islām*

dalam mengawasi aspek perbandaran,dari sudut fungsi, bidangkuasa, struktur organisasi, kewibawaan *al-muhtasib* dan keberkesanannya. Aspek yang sama juga akan disentuh di dalam membincangkan tentang Direktorat Penguatkuasaan. Penekanan terhadap aspek-aspek ini perlu kerana ia menjadi subjek perbandingan dan tunjang utama di antara kedua-dua institusi ini.

Walau bagaimanapun dalam membincangkan pelaksanaan Institusi Hisbah, penulis dalam setengah-setengah topik hanya akan membincangkannya dari sudut teori. Ia kerana maklumat tentang pelaksanaannya amat terhad lantaran Institusi Hisbah sudah tidak wujud lagi sekarang ini dan maklumat mengenainya hanya boleh didapati dalam buku-buku dan kitab-kitab karangan sarjana *Islām* silam. Bagi melihat pelaksanaan penguatkuasaan undang-undang Direktorat Penguatkuasaan penulis akan merujuk kepada statistik tindakan penguatkuasaan pada tahun 1998. Ini kerana mendapat data setakat tahun itu sahaja yang dimuatkan dalam buku Laporan Tahunan 1998

1.5 Huraian Istilah

Kajian ini bertajuk Institusi Hisbah Dalam Sistem Islam: Suatu Kajian Mengenai Sejarah Dan Pelaksanaannya di Direktorat Penguatkuasaan DBKL.

Institusi Hisbah: Institusi ditakrifkan sebagai badan kerajaan yang melaksanakan tugas yang bersifat am.¹⁵ *Hisbah* dari segi bahasa berasal dari perkataan *Ihtisab* yang

¹⁵ Teuku Iskandar (Dr), (1970), *Kamus Dewan Bahasa*, KL:DBP, hal. 394

bermaksud meneliti, mentadbir, melihat , mencegah atau menahan; seperti mencegah seseorang dari melakukan kemungkaran atau mendapat balasan; apabila seseorang melakukan kebaikan untuk mendapat balasan (*hisbah*) dari *Allāh*. Dari segi istilah pula *al-ḥisbah* ialah menyuruh kepada kebaikan apabila ternyata perkara tersebut ditinggalkan dan mencegah kemungkaran jika ternyata perkara tersebut mula digemari orang.¹⁶ Berdasarkan penakrifan di atas, bolehlah dikatakan bahawa *Institusi Hisbah* merupakan satu badan kerajaan yang berfungsi untuk memastikan perbuatan ma'ruf yang zahir sentiasa dilakukan dan mengingatkan apabila ia mula ditinggalkan dan mencegah perbuatan mungkar apabila ia berleluasa di dalam masyarakat.

Sistem *Islām*: Sistem menurut pengertian Kamus Dewan Bahasa ialah aturan susunan, tataan, acara, kaedah untuk melakukan sesuatu.¹⁷ *Islām* berasal dari akar kata salama, yang membawa pengertian-pengertian berikut:

- a. Terlepas dan jauh daripada keburukan-keburukan atau kekurangan-kekurangan yang lahir dan batin.
- b. Aman dan Damai
- c. Ta'at dan patuh.

Dari segi syara', *Islām* ialah mentauhidkan *Allāh*, tunduk, patuh dan ikhlas kepadanya serta beriman dengan dasar-dasar yang ditetapkan oleh *Allāh*.¹⁸ *Islām*

¹⁶Al-Mawardi,(1985), *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah*, Beirut; Dar al-Kutub Ilmiah, hal. 299

¹⁷ Haji Zainal Abidin Safarahan,(1995) *Kamus Besar Bahasa Melayu Utusan*, KL:Utusan Publication & Distributors SDN Bhd, hal. 1770

¹⁸ Abu Urwah,(1988), Risalah Usrah:Pustaka Salam, jil. 1:hal.34-36, Lihat Affif 'Abd al-Fattah Tabarak(Dr), *Ruh Al-Din Islami*, hal. 1

dalam erti penyerahan diri kepada *Allāh* merangkumi empat bidang yang pokok dan asasi di dalam kehidupan manusia.¹⁹

1. Penyerahan diri kepada *Allāh* dalam bidang akidah
2. Penyerahan diri kepada *Allāh* dalam bidang ibadah
3. Penyerahan diri kepada *Allāh* dalam bidang akhlak
4. Penyerahan diri kepada *Allāh* dalam bidang perundangan dan syariat.

Oleh itu sistem *Islām* adalah sistem atau kaedah yang berlandaskan *Islām* yang meliputi seluruh aspek kehidupan iaitu dari sudut akidah, ibadah, akhlak dan perundangan atau disebut *Khilāfah Islāmiyyah*. Dan *Khilāfah Islāmiyyah* yang terakhir ialah Empayar ‘Uthmaniyyah yang jatuh selepas perang dunia pertama pada tahun 1918M.²⁰

Sejarah dan Pelaksanaan, Frasa sejarah dari sudut bahasa bermaksud peristiwa yang benar-benar berlaku pada masa silam. Manakala dari segi isilah sebagaimana yang dikemukakan oleh R. Mohammad Ali sebagai jumlah perubahan, kejadian-kejadian, peristiwa-peristiwa dalam kenyataan disekitar kita, cerita tentang perubahan tersebut dan ilmu yang menyelidiki perubahan-perubahan tersebut yang terjadi pada masa lampau.²¹

¹⁹ *Ibid*, hal. 76

²⁰ Fadhlullah Jamil, (2000), *Islam Di Asia Barat Moden Sejarah Penjajahan Dan Pergolakan*, Selangor: Thinker's Libraray SDN BHD, hal. 155-156

²¹ Imam Barnadib (Prof),(1985), *Arti Dan Metod Sejarah Pendidikan*, Yogyakarta: Yayasan Penerbitan FIP

Direktorat Penguatkuasaan pula adalah salah satu jabatan di DBKL yang menguatkuasakan undang-undang bagi melaksanakan hasrat DBKL untuk menjadikan Kuala Lumpur sebagai sebuah Bandaraya yang bersih, indah dan selesa, menjaga dan mengawasi alam sekitar di Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur.²²

Oleh itu kajian ini cuba melihat perbandingan di antara *Institusi Hisbah* di dalam sistem *Islam* dan Direktorat Penguatkuasaan berdasarkan catatan-catatan sejarah dan pelaksanaannya sama ada dari sudut pelantikan kakitangan, kod etika, fungsi dan bidang kuasa.

1.6 Rumusan Masalah

Masalah yang dikaji dalam disertasi ini dapat dirumuskan seperti berikut

1. Apakah konsep sebenar *Institusi Hisbah* dan bagaimanakah pelaksanaannya dalam sistem *Islam* sebagaimana yang tercatat dalam sejarah peradaban *Islam* dan menurut pendapat sarjana zaman silam dan moden.
2. Bagaimanakah bentuk pelaksanaan *hisbah* dalam konteks perbandaran *Islam* berdasarkan kepada pendapat sarjana *Islam*.
3. Bagaimanakah pula pelaksanaan penguatkuasaan moden yang diwakili oleh Direktorat Penguatkuasaan, dari segi peranan, penguatkuasaan undang-undang, pegawai pelaksananya dan sejarah perkembangannya.

²² Maklumat dari DP 21 Mac 2002

4. Melihat apakah aspek persamaan dan perbezaan antara *Institusi Hisbah* dan Direktorat Penguatkuasaan dalam pelbagai aspek berdasarkan catatan-catatan sejarah dan pelaksanaannya sama ada dari sudut perkembangannya dalam sejarah, struktur organisasi, pelantikan kakitangan, kod etika, fungsi dan bidang kuasa.

1.7 Ulasan Penulisan

Terdapat beberapa kajian telah dijalankan untuk melihat bentuk atau peranan penguatkuasaan moden yang mempunyai persamaan dengan *Institusi Hisbah*. Dr. Mahmud Saedon , menyatakan di Malaysia, pihak yang ditugaskan untuk menguatkuasakan undang-undang dan memastikan keamanan dihormati ialah Jabatan Polis Di-Raja Malaysia. Peranan dan tugas Jabatan Polis merupakan sebahagian daripada peranan dan tugas institusi Hisbah di peringkat Persekutuan. Di peringkat negeri pula ia dijalankan oleh pegawai penguatkuasa agama negeri. Jika pelanggaran undang-undang dan kemungkaran jelas dilakukan setelah diadakan penyiasatan oleh Pegawai Penguatkuasa Agama maka pendakwaan pula dilakukan oleh pegawai pendakwa syari'i.²³

Auni Hj Abdullah dalam bukunya “Hisbah dan Pentadbiran Negara” telah berpendapat bahawa bidang tugas *al-muhtasib* yang telah dilaksanakan oleh pada masa itu dipikul sekarang ini pelbagai kementerian dan jabatan. Walaupun

²³ Mahmud Saedon,(1996), *Institusi Pentadbiran Undang-Undang Dan Kehakiman Islam*, KL:DBP, hal. 199

pembahagian tugas-tugas di antara badan ini dalam sistem pemerintahan konvensional mencakupi keseluruhan bidang Institusi Hisbah namun terdapat satu kelemahannya di mana tiada penekanan soal tanggungjawab agama di sebalik pelaksanaan segala tugas tersebut dan kalaupun ada ia tidak begitu ketara ia lebih banyak berselindung di sebalik aspek-aspek kecekapan, produktiviti dan prestasi yang lebih diutamakan.²⁴

Di antara kajian perbandingan yang khusus antara *Institusi Hisbah* dalam sistem *Islām* dengan Sistem “Common Law” dijalankan oleh Danni Budianto Saragih dalam tesisnya “*The Institution Of Hisbah: A Comparative Study in Shariah*” yang menyatakan bahawa terdapat beberapa persamaan di antara *Institusi Hisbah* dengan Sistem “Common Law” dari sudut sosio-ekonomi. khususnya dalam pasaran dari sudut teknikal. Walau bagaimana pun dapatan kajian beliau telah mendapati bahawa *Institusi Hisbah* dalam *Islām* lebih komprehensif dan efektif berbanding dengan Institusi-Institusi lain dalam Sistem “Common Law” dalam mengawal dan menguatkuasakan undang-undang di dalam sosio-ekonomi masyarakat terutamanya terhadap *economic man* dan pasar.²⁵

Walaupun Sa’id Ibn ‘Abd al-Lah Ibn Sa’id al-‘Afifi dalam bukunya *al-Hisbah wa al-Niyābah al-‘Āmmah*, berpendapat bahawa tidak sepatutnya dibuat perbandingan di antara *Institusi Hisbah* dengan Institusi Penguatkuasaan moden

²⁴ Auni hj Abdullah, *Op. Cit.*, hal. 161

²⁵ Danni Budianto Saragih,(1999), Desertasi: “*The Institution Of Hisbah: A Comparative Study in Shariah*, Gombak:IIUM

mengakui bahawa terdapat juga persamaan di antara keduanya sama ada dari segi fungsi atau bidangkuasa. Beliau bagaimanapun menegaskan terdapat perbezaan antara kedua-dua Institusi ini kerana kedua-duanya mempunyai sumber dan sistem perundangan yang berbeza. Hasil kajian beliau mendapati skop fungsi *Institusi Hisbah* lebih luas dan menyeluruh, sekaligus merupakan satu keistimewaan dan keunggulan *Institusi Hisbah* berbanding penguatkuasaan moden.²⁶

Manakala satu kajian khusus yang menyentuh tentang pengawasan di bandar yang dihasilkan oleh Walid 'Abd alLah 'Abd al-'Aziz al-Munis (1995) telah membincangkan secara khusus fungsi *Institusi Hisbah* dalam mengawasi perbandaran *Islam*. Beliau telah menegaskan bahawa penguatkuasaan di bandar tertumpu kepada ciri-ciri utama di sesebuah bandar iaitu masjid, bangunan dan kompleks kediaman, jalanraya dan pasar. Pengawasan ini adalah pengawasan yang menyeluruh kerana ia memberi penekanan terhadap akhlak yang disyariatkan oleh agama di dalam agama, ibadat, urusan sehari-hari, jual-beli sama ada perkataan atau tindakan. Pengawasan terhadap proses pengeluaran dan mengawasi hasil produktiviti sama ada di pasar, kilang, pembinaan untuk memastikan kualiti produk²⁷ Beliau turut menyatakan terdapat persamaan di antara *Institusi Hisbah* dengan sistem penguatkuasaan moden iaitu dari sudut fungsi dan tindakan penguatkuasaan.²⁸

²⁶ Sa'ad Ibn Abd alLah Ibn Sa'ad al-Arifī,(1407) *al-Ḥisbah wa al-Niyābah al-Ammah*, Riyadh:Dār al-Rasyid, hal. 111

²⁷ Walid Abd alLah Abd Al-Azīz Al-Munis, (1995), *Al-Ḥisbah 'Ala Mudūn Wa Al-Umrān*, hal.56-64

²⁸ Loc. Cit.

Kajian yang paling hampir dengan tajuk ini dihasilkan oleh Adam Tumiran di dalam Latihan Ilmiahnya yang bertajuk “Direktorat Penguatkuasaan DBKL sebagai Institusi Hisbah. Kajian ini adalah satu kajian perbandingan yang melihat dari sudut perundangan, persamaan dan perbezaan di antara kedua-dua institusi ini. Berbeza dengan kajian-kajian perbandingan yang lain Adam Tumiran telah menganggap Direktorat Penguatkuasaan telah membawa perspektif Hisbah secara keseluruhan. Malah beliau membuat kesimpulan bahawa DP mempunyai bidang kuasa yang hampir sama dengan IH. Namun bidang kuasa DP adalah lebih jauh kehadapan dan lebih kemas daripada IH. Bidang Kuasanya telah disusun semula dalam bentuk undang-undang bagi memudahkan masyarakat untuk membaca serta memahami larangan yang wujud dalam undang-undang tersebut.²⁹

Justeru itu, kajian ini cuba melihat sejauh mana kebenaran kajian ini atau adakah wujud perbezaan di antara *Institusi Hisbah* dengan Direktorat Penguatkuasaan yang jelas berasaskan dua sistem yang berbeza. Satu yang berlandaskan sistem Islam dan satu lagi lebih kepada pentadbiran moden.³⁰ Oleh itu kajian ini cuba melihat yang akan sejauh manakah pelaksanaan penguatkuasaan di Direktorat Penguatkuasaan mempunyai persamaan *Institusi Hisbah* serta apakah perbezaan di antara keduanya. Ia

²⁹ Adam Tumiran,(1992), *Direktorat Penguatkuasaan DBKL sebagai Institusi Hisbah: Suatu Penilaian*,(Latihan Ilmiah, Fakulti Syariah Akademi Pengajian Islam Universiti Malaya), hal. 115.

³⁰ Auni Hj Abdullah, *Op. Cit.*, hal. 159-168

juga cuba melihat apakah kelainan yang terdapat pada *Institusi Hisbah* yang tidak dimiliki oleh DP. Beberapa aspek yang tidak diketengahkan oleh Adam Tumiran akan disentuh dalam kajian ini. Antaranya perkembangan IH di dalam sejarah Tamadun *Islam* dan melihat bagaimana fungsinya berkembang mengikut peredaran masa di dalam menangani pelbagai permasalahan yang timbul. Penulis juga akan membincangkan secara terperinci fungsi IH di dalam mengawasi aspek perbandaran. Oleh itu skop kajian ini, lebih luas dan menyeluruh jika dibandingkan dengan apa yang dihasilkan oleh kajian sebelum ini. Daripada keseluruhan perbincangan ini penulis akan membuat kesimpulan institusi manakah yang lebih berkesan di dalam melaksanakan pengawasan dan penguatkuasaan di bandar. Ini dikira penting bagi menentukan sejauh manakah relevensinya *Institusi Hisbah Islam* dilaksanakan masa kini.

1.8 Metodologi kajian

1. Method mengumpul data.

Kajian menggunakan beberapa method sewaktu mengumpul data-data penyelidikan, iaitu method dokumentasi dan temubual.

a) Dokumentasi

Segala data samada sumber primer dan sekunder diperolehi melalui perpustakaan dan Direktorat Penguatkuasaan, Antara perpustakaan yang dikunjungi ialah Perpustakaan Utama Universiti Malaya; Perpustakaan Peringatan Zaaba, Universiti Malaya; Perpustakaan Sultan Azlan Shah, Universiti Malaya; Perpustakaan

Universiti Islam Antarabangsa; Perpustakaan Islam, Jabatan Kemajuan Islam Malaysia; Perpustakaan Negara., Perpustakaan Peringatan Kuala Lumpur. Berbagai jenis data dikumpulkan sama ada statut dan akta, jurnal, tesis, buku, artikel dan sebagainya.

Oleh kerana kajian ini kajian sejarah, penulis akan menggunakan sumber-sumber utama mengenai *hisbah* antaranya *Kitāb Nihāyat al-Rutbah Fi Talab al-Hisbah*, *Iḥyā' Ulūmuddīn*, *al-Aḥkām al-Sultaniyyah*. Penulis menggunakan metod ini untuk mengumpulkan data dalam bab kedua dan ketiga terutamanya untuk mengetahui sejarah perkembangan *Institusi Hisbah* bermula dari zaman *Rasūlullāh saw*, Sejarah penubuhan dan perkembangan DBKL dan sejarah Direktorat Penguatkuasaan. Malaysia.

b. Temubual

Penyelidik melakukan temubual bagi mendapatkan maklumat berkaitan dengan Direktorat Penguatkuasaan sama ada dari sudut struktur organisasi, fungsi, bidang kuasa dan tindakan penguatkuasaan.. Soalan dikemukakan samada melalui temubual atau melalui telefon. Antara responden yang terlibat ialah Penguasa, Penolong Pengarah Pentadbir dan Pembantu Undang-Undang.

2. Method pengolahan dan penganalisaan data

Tiga method digunakan untuk menganalisa data-data yang diperolehi. Justeru itu, method induktif, deduktif dan comparatif telah digunakan.

a) Induktif

Penyelidik membuat suatu fakta kemudian dikuatkan hujah tersebut melalui data-data yang diperolehi. Antara data-data yang digunakan melalui hasil kutipan melalui dokumentasi, observasi dan temubual. Data tersebut seterusnya dianalisis bagi menguatkan hujah yang dikemukakan. Contohnya penulis menyatakan bahawa perkembangan Institusi *Hisbah* sama ada dari sudut skop fungsi dan struktur organisasi adalah selari perkembangan ketamadunan *Islām* itu sendiri. Oleh itu penulis akan menyenaraikan fakta-fakta yang menyokong hujah ini melalui pemaparan perkembangan IH dalam sejarah ketamadun *Islām* bermula dengan zaman *Rasūlullah s'aw, Khulafa' al-Rāsyiddin* dan empayar-empayar *Islām* selepas itu

b) Deduktif

Penyelidik membuat analisis daripada data-data yang diperolehi. Seterusnya satu kesimpulan dibuat berdasarkan sumber-sumber tersebut mengenai persoalan kajian. Hasilnya ia dijadikan fakta bagi mengukuhkan perbincangan yang dibuat. Contohnya penulis akan memaparkan huraiān secara terperinci struktur organisasi Direktorat Penguatkuasaan dan gerak kerja yang dilaksanakan kemudian penulis akan membuat kesimpulan bahawa DP mempunyai satu struktur organisasi yang tersusun dan efektif.

c) Komparatif/Perbandingan

Kaedah komparatif iaitu membanding mengketagori dan menyusun data untuk menjelas sesuatu keadaan, membuktikan sesuatu hipotesis atau menjawab suatu

soalan.³¹ Bagi memudahkan penganalisaan penulis akan memecahkan dahulu kepada beberapa pemboleh-ubah yang tertentu sebelum membandingkan data antara satu sama lain bagi mendapatkan rumusan kepada masalah yang dikaji. Penulis telah memecahkan perbincangan kepada beberapa sub-topik iaitu dari sudut perkembangan dalam sejarah, skop fungsi, tindakan penguatkuasaan dan dari aspek kakitangan pelaksana.

1.8 SISTEMATIKA PENULISAN

Disertasi ini akan membahaskan tentang Konsep *hisbah* Dalam Aspek Perbandaran dengan menumpukan kajian tentang pelaksanaannya di Direktorat Penguatkuasaan DBKL. Ia disusun dalam lima Bab sebagaimana berikut:

Bab I : Bab satu akan memuatkan pendahuluan kepada kajian ini. Di dalamnya akan diuraikan tentang latar belakang masalah, pengertian tajuk, perumusan masalah, kepentingan kajian, tujuan dan objektif kajian serta metodologi kajian.

Bab II : Bab dua pula akan memuatkan teori dan konsep *hisbah* serta perkembangannya di dalam sejarah tamadun Islam. Ia juga akan memuatkan perbincangan mengenai pelaksanaannya dalam mengawasi aspek perbandaran.

³¹ Idris Awang, 9t.t.),*Kaedah Penyelidikan :Satu Overview*, Universiti Malaya:API, hal. 64

Bab III : Di dalam bab ini penulis akan membincangkan sejarah penguatkuasaan di Malaysia, sejarah DBKL dan DP. Bab ini juga akan memuatkan huraian struktur organisasi, objektif organisasi, pelantikan kakitangan, tindakan penguatkuasaan dan keberkesanan tindakan penguatkuasaan.

Bab IV : Bab empat akan membincangkan peranan DP serta aktiviti yang dijalankannya. Dalam bab ini juga akan dikemukakan analisa kajian tentang persamaan dan perbezaan antara IH dan DP.

Bab V : Di dalam bab ini akan dikemukakan tentang kesimpulan keseluruhan kajian dan cadangan.