



BAB V

BAB IV

KESIMPULAN DAN CADANGAN

5.1 KESIMPULAN

Berdasarkan kepada kesuruhan kajian, dapatlah dibuat beberapa kesimpulan iaitu:

Institusi Hisbah (IH) ialah satu institusi dalam sistem perundangan *Islām* yang melaksanakan tanggungjawab keagamaan yang diamanahkan oleh pemerintah untuk mengawal-selia aktiviti umat *Islām* yang meliputi setiap aspek kehidupan sama ada dalam hubungan mereka dengan Pencipta atau dalam hubungan sesama manusia dalam alam sekitar. Justeru fungsinya meliputi aspek kerohanian, ekonomi, pentadbiran, kemudahan awam, pendidikan dan bidang sosial.

IH mempunyai kedudukan yang tinggi dalam sistem pentadbiran negara, malah **IH** disenaraikan sebagai institusi perundangan yang ketiga penting selepas Institusi Kehakiman dan *Wilāyah al-Māzalim*. Para sarjana *Islām* bersepakat bahawa ketiga-tiga institusi ini berperanan menegakkan keadilan di dalam masyarakat untuk menjamin pelaksanaan syariah dan keharmonian dan keamanan terpelihara. Walau bagaimanapun tugas **IH** lebih menjurus kepada pencegahan segera terhadap kemungkaran nyata yang berlaku dalam masyarakat dan berusaha memperbaiki akhlak masyarakat dalam setiap aktiviti harian mereka serta menguatkuasakan undang-undang dan peraturan awam.

Sejarah ketamadunan umat *Islām* telah mencatatkan bahawa amalan *hisbah* telah bermula sejak zaman *Rasūlullāh s'aw* kerana ia merupakan isi kandungan ajaran *Islām* itu sendiri yang menetapkan prinsip *amr bi al-ma'rūf wa nahiyya mungkar*. Perintah melaksanakan amalan ini telah dinyatakan dengan jelas dalam *al-Qu'ran* dan diaplikasikan oleh *Rasūlullāh s'aw* sama ada dari segi perbuatan atau perkataan baginda. Pada zaman *Rasūlullāh s'aw* amalan ini amat dititik-beratkan di pasar kerana pada masa itu penyelewengan banyak berlaku di sana sama ada dari segi timbang-sukat barang, kualiti barang serta akhlak dan etika penjual dan pembeli di sana.

Amalan *hisbah* dari bentuk yang amat sederhana telah berkembang mengikut peredaran dan keperluan masa, perubahan ini dapat dikesan sama ada dari sudut fungsi, struktur organisasi dan bidang kuasanya. Walau bagaimanapun ia tetap berlandaskan prinsip asalnya, memastikan manusia melakukan kebaikan apabila ia mula ditinggalkan dan mencegah perkara kemungkaran apabila ia berleluasa dalam masyarakat untuk memelihara lima perkara asas dalam Islam iaitu agama, akal, jiwa, maruah dan harta.

IH mempunyai struktur organisasi yang teratur dan mantap pada zaman pemerintah *Khalīfah Hisyām*, di mana *al-muhtasib* telah dibantu oleh beberapa orang kakitangan untuk mengawal-selia aktiviti sosial-ekonomi, keagamaan, sosial dan kemudahan awam.

Amalan *hisbah* di bandar sebenarnya telah bermula sejak zaman *Rasūlullāh s'aw* di mana terdapat aspek yang menjadi ciri-ciri bandar *Islām* telah mendapat

perhatian *Rasūlullāh s'aw*. Aspek yang paling mendapat perhatian ialah pasar di mana baginda telah melantik pengawas pasar yang dikenali sebagai *sāhib al-sūq* untuk mengawasi aspek ini. Pada masa itu ia merupakan nadi utama bandar *Islām* serta pusat perdagangan dan perniagaan yang penting bagi memenuhi keperluan dan kegiatan perekonomian masyarakat Kota Mekah dan Madīnah. Pengawasan di pasar dititik-beratkan untuk memastikan tidak ada penyelewengan dan penipuan berlaku di pasar di dalam memenuhi keperluan penduduk bandar. Manakala pengawasan aspek-aspek lain seperti di masjid dan jalanraya, amalan ibadah, akidah dan akhlak serta adab kehidupan di kawasan kejiranannya dilaksanakan sendiri oleh baginda atau para sahabat yang lain secara sukarela kerana ia merupakan tanggungjawab keagamaan.

Sejajar dengan perkembangan empayar *Islām* yang agung dan gemilang sama ada dari aspek rohani atau fizikal serta keilmuan telah memberi kesan terhadap perkembangan III. Aspek pengawasan di pasar semakin berkembang pesat selaras dengan munculnya berbagai perusahaan, perindustrian dan perdagangan baru yang memerlukan kepada kepakaran dan kepintaran pegawai *al-muhtasib*. Malah pengawasan tidak lagi tertumpu di pasar tetapi juga aspek-aspek lain iaitu aspek perbandaran, ibadah, akhlak, sosial dan kesihatan. Malah pada zaman Kerajaan *al-Mamālik*, *al-muhtasib* diberi kuasa menasihati pemerintah dan pegawai tadbir agar mereka tidak melakukan penyelewengan dan ketidak-adilan.

Pada zaman kerajaan *al-Fatimiyah*, *Al-Ayubiyyah* dan *al-Mamālik* terdapat kecenderungan pemerintah menitik-beratkan aspek akhlak dan agama yang diletakkan di bawah bidang kuasa *al-muhtasib*. Terdapat banyak peraturan dan

undang-undang yang diperkenalkan bagi menjaga akhlak masyarakat dan mencegah gejala sosial yang berlaku di dalam masyarakat. Tidak dapat dinafikan bahawa tindakan ini diambil kerana kepentingan akhlak dalam menjana kegiatan masyarakat di dalam setiap aktiviti masyarakat khususnya masyarakat kota.

Kepupusan **IH** di dalam sejarah ketamadun *Islām* bukan disebabkan kegagalan institusi ini menangani pelbagai masalah yang timbul di dalam masyarakat yang memerlukan pemberantasan dengan segera. Tetapi ia berpunca dari kelemahan empayar *Islām* kerana pemerintahannya mula mengabaikan ajaran Islam yang sebenar dan mula berkiblatkan barat. Ia juga disebabkan oleh kemerosotan nilai-nilai akhlak murni di kalangan pelaksananya menyebabkan mereka sewenang-wenangnya melakukan penyelewengan dan mengamalkan rasuah.

Di dalam pemilihan pegawai *al-muhtasib*, pemerintah *Islām* telah meletakkan syarat tentang pengetahuan tentang syariah, kepakaran di dalam bidang yang diawasi serta mempunyai nilai akhlak yang tinggi, wara'. Syarat-syarat ini telah terbukti keberkesanannya di mana ia telah menjamin keberkesanan pelaksanaan *al-muhtasib* di mana, beliau bukan sahaja bertindak sebagai pengawas dan penguatkuasaan undang-undang tetapi sebagai pendidik masyarakat.

Jika dilihat dalam konteks Malaysia unsur penguatkuasaan *Islām* telah wujud pada zaman Kesultanan Melaŷu Melaka. Satu jawatan yang amat mirip dengan tugas *al-muhtasib* ialah jawatan syahbandar di mana syahbandar berperanan mengawal-selia bagi urusniaga dan urusan dagang, mengawal sistem timbangtara

dalam berat dan ukur bagi semua transaksi perniagaan serta menjaga nilai matawang.

Campurtangan penjajah Inggeris telah merubah corak sistem pentadbiran Tanah Melayu serta sistem perundangannya apabila undang-undang Inggeris dikenali sistem “*Common Law*” diperkenalkan. Justeru sistem ini telah mempengaruhi corak dan konsep pentadbiran Tanah Melayu amnya dan penguatkuasaan undang-undang khususnya.

Jika dilihat dalam konteks sejarah DBKL adalah kesinambungan dari sistem kerajaan tempatan di Britain yang dikesan bermula di Eropah pada zaman abad pertengahan. Kerajaan tempatan adalah satu badan yang bertanggungjawab mengendalikan perkhidmatan-perkhidmatan bercorak kesihatan, kebersihan dan sosial yang menjadi keperluan peribadi atau personal kepada penduduk sekawasan. Misalnya perkhidmatan mengangkut sampah dari rumah-rumah, perkhidmatan membersihkan jamban angkat, membina pembentungan atau saluran najis, membersihkan kawasan sekitar, mencegah penyakit wabak, mengadakan lampu jalan, menyediakan tanah perkuburan, mengadakan kemudahan rekreasi dan sosial, mengendalikan pengangkutan awam, mentadbirkan sekolah-sekolah dan mengadakan perkhidmatan kebajikan masyarakat dan sebagainya.

Konsep Kerajaan Tempatan telah diperkenalkan di Tanah Melayu apabila Inggeris telah menguasai sistem pentadbiran dan perundangan di Tanah Melayu melalui campurtangan di Negeri-Negeri Melayu. Di Kuala Lumpur ia

diperkenalkan pada tahun 1809. Selepas kemerdekaan konsep kerajaan tempatan yang diwarisi oleh Inggeris diteruskan dan diperkuatkan dengan adanya Akta Kerajaan Tempatan 1976.

DP pula adalah salah satu jabatan di DBKL yang menguatkuasakan undang-undang bagi menghindarkan masyarakat kota dari melakukan aktiviti yang menyalahi undang-undang serta menjamin ketenteraman awam, membendung gejala negatif dalam masyarakat serta menjaga kebersihan bandar dan mewujudkan suasana harmoni di bandar demi melaksanakan hasrat **DBKL** untuk menjadikan **KL** sebagai sebuah bandaraya yang bersih, indah dan selesa serta menjaga dan mengawasi alam sekitar di **WP KL**.

Direktorat Penguatkuasaan adalah kesinambungan dari unit penguatkuasaan yang dikenali dengan nama *Demolitan Squad*. Ia ditubuhkan pada tahun 1962. Pasukan ini ditugaskan untuk mengambil tindakan ke atas rumah-rumah yang didirikan di atas tanah-tanah kerajaan dan persendirian di **KL**. **DP** ditubuhkan secara rasminya pada tahun 1982 di mana semua unit beruniform dan bahagian letak kereta digabungkan. Unit ini bukan sahaja terhad kepada penguatkuasaan undang-undang bahkan meliputi bidang lain seperti memberi bantuan semasa bencana alam, kawalan keselamatan, kegiatan kemasyarakatan dan sebagainya.

DP mempunyai satu struktur pentadbiran yang sistematik dan cekap di mana terdapat unit-unit khusus yang mempunyai fungsi yang berbeza melaksanakan tugas penguatkuasaan sesuai dengan bidang-kuasa yang telah diperuntukkan

terhadapnya. Mempunyai dua bahagian yang utama iaitu **Bahagian Pentadbiran** yang dipecahkan kepada **Bahagian Pentadbiran** dan Kewangan serta Bahagian **Trafik dan Logistik**. Keduanya **Bahagian Operasi** yang turut dipecahkan kepada dua iaitu **Bahagian Kebersihan dan Tugas Khas** dan **Bahagian Setinggan dan Penyelamat**. Di mana setiap bahagian ini telah dipecahkan pula kepada unit-unit kecil.

Terdapat dua syarat kelayakan utama di dalam pemilihan kakitangan **DP** iaitu mengikut apa yang digariskan oleh **Suruhanjaya Perkhidmatan Awam** iaitu kelayakan fizikal iaitu dari segi ketinggian, berat badan, kesihatan penglihatan serta pendengaran. Keduanya kelayakan akademik dan profesional yang akan menentukan kategori kakitangan serta skim gaji yang diterima.

Kakitangan **DP** dapat dibahagikan kepada dua kategori iaitu kakitangan yang beruniform dan kakitangan yang tidak beruniform. Kakitangan tidak beruniform melaksanakan tugas perkeranian dan pentadbiran manakala pasukan beruniform melaksanakan tindakan penguatkuasaan sama ada melalui kawalan atau rondaan.

Untuk memastikan kakitangan penguatkuasaan melaksanakan tugas dengan penuh dedikasi, bertanggungjawab dan amanah, tingkah laku dan tindakan kakitangan **DP** terikat dengan **Kaedah-Kaedah Pegawai Penguatkuasa DBKL**. Apabila kakitangan penguatkuasaan didapati melanggar kaedah Tatakelakuan ini, tindakan tatatertib akan diambil. Di samping itu mereka juga terikat dengan kod etika perkhidmatan dan penguatkuasaan yang menjadi panduan kepada

kakitangan **DP** dalam melaksanakan tugas mereka untuk mencapai matlamat memberi perkhidmatan yang cemerlang kepada warga kota..

Untuk memantapkan kewibawaan kakitangan anggota beruniform, **DP** telah mewajibkan kakitangan baru mengikuti **Kursus Asas Penguatkuasaan** yang bertujuan melengkapkan diri para pelatih dengan pengetahuan tentang penguatkuasaan, undang-undang, pembangunan rohani dan fizikal.

Antara fungsi utama **DP** ialah menyelaraskan tindakan penguatkuasaan undang-undang terhadap kesalahan yang berkaitan dengan penjaja kecil, menguatkuasakan undang-undang trafik statik berkaitan dengan tempat letak kereta bermeter serta manual serta peraturan lalu-lintas, menguatkuasakan undang-undang bagi mengawal dan menjamin kebersihan di tempat-tempat awam dan alam sekitar, mengawal dan mencegah pertumbuhan setinggan-setinggan baru serta menyelaraskan penempatan semula setinggan, mengawal aktiviti-aktiviti negatif seperti vandalisme, penagihan dadah, kegiatan menjaga kereta haram dan sebagainya. **DP** turut berperanan menyelaras dan mengumpul maklumat berkaitan pelbagai aktiviti yang bertentangan dengan undang-undang melalui Sistem Maklumat Pusat dan menyelaras tindakan antara jabatan-jabatan **DBKL** atau agensi-agensi luar melalui Sistem Bilik Gerakan Pusat. Di samping itu, **DP** juga berperanan memberi bantuan kecemasan terhadap mangsa-mangsa tragedi/bencana alam serta membantu agensi-agensi yang berkaitan.

:

Wujud beberapa persamaan di antara **IH** dengan **DP** di mana kedua-dua badan ini berperanan untuk mengawasi masyarakat dan menguatkuasakan undang-

undang bagi membanteras sebarang maksiat atau aktiviti melanggar peraturan dan undang-undang dengan segera. Bertujuan untuk menghindarkan masyarakat dari melakukan aktiviti yang menyalahi undang-undang untuk menjamin ketenteraman awam, membendung gejala negatif dalam masyarakat serta mewujudkan suasana harmoni dalam masyarakat. Persamaan antara kedua badan ini dapat dilihat dari pelaksanaan tindakan undang-undang di mana ia bermula dari tindakan yang paling ringan barulah beransur-ansur kepada tindakan berat dan bergantung kepada jenis kesalahan dan budi bicara penguatkuasa. Begitu juga dari sudut pelantikan pegawai *al-muhtasib* dan kakitangan beruniform, di mana kedua-dua dilantik oleh pemerintah dan mestilah mempunyai kelayakan akademik, kesihatan fizikal dan pengalaman serta pengetahuan tentang undang-undang.

Namun, jika dilihat dari skop fungsi terdapat beberapa aspek yang membezakan di antara keduanya. Antaranya **IH** jika dilihat di dalam konteks perbandaran mempunyai bidang kuasa yang amat luas merangkumi aspek ekonomi, keagamaan, akhlak, sosial, pentadbiran, kesihatan dan kemudahan awam. Pengawasan terhadap aspek-aspek ini pula meliputi dua dimensi iaitu melibatkan hubungan antara manusia dan hubungan dengan penciptanya. Di mana *al-muhtasib* menyedarkan para pesalah bahawa mereka tidak boleh melakukan maksiat atau pelanggaran syariah bukan kerana tanggungjawab terhadap masyarakat semata-mata tetapi demi memenuhi peranannya sebagai hamba yang akan disoal tindakannya di akhirat kelak. Dengan adanya penekanan terhadap kedua aspek ini; iaitu hukuman dan pemulihan serta kesedaran telah menjamin keberkesanan **IH** di dalam mendisiplinkan masyarakat bandar.

Satu lagi aspek yang menjamin keberkesan **IH** di zaman kegemilangan tamadun *Islām* ialah **IH** mempunyai bidang kuasa yang menyeluruh dan dicentraliskan kepada satu jabatan khusus yang melaksanakan tugas penguatkuasaan. Ini membolehkan **IH** melaksanakan operasi secara komprehensif dan tidak akan berlaku pertindihan kuasa.

Berbanding dengan **IH**, **DP** mempunyai bidang kuasa yang agak terbatas. Di mana ia hanya berperanan melaksanakan tindakan penguatkuasaan sebagaimana yang telah diperuntukkan oleh undang-undang, meliputi fungsi-fungsi yang telah digariskan oleh **DBKL**. Keadaan ini menyebabkan **DP** tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan berkesan kerana terdapat aktiviti-aktiviti yang melanggar peraturan yang berlaku di **KL** tetapi tidak dapat diambil tindakan kerana berada di luar bidang kuasanya dan berada di bawah agensi dan badan kerajaan yang lain. Di samping itu keadaan ini juga menyebabkan berlakunya pertindihan kuasa dengan jabatan lain. Walau bagaimanapun **DP** cuba mengatasi masalah ini dengan melaksanakan tindakan penguatkuasaan secara bersepudu di antara jabatan-jabatan **DBKL** atau luar **DBKL** jika perlu berbuat demikian.

Terdapat juga perbezaan yang jelas di antara **IH** dengan **DP** dalam melaksanakan tindakan undang-undang. Antaranya definisi tentang kemungkaran dan pelanggaran undang-undang. Di mana pada pandangan *Islām* kemungkaran adalah perkara yang ditegah oleh *syara'* yang boleh mengancam lima perkara asas iaitu nyawa, agama, maruah, 'aql dan harta manakala menurut undang-undang moden, perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang sama ada akta, undang-undang kecil atau kaedah sesebuah negara. Manakala selain itu, dianggap

tidak bersalah walau bertentang dengan syariah dan moral. Konsep undang-undang moden ini sebenarnya mempengaruhi keberkesanannya tindakan penguatkuasaan kerana ia tidak dapat membanteras aktiviti-aktiviti negatif apabila ia tidak wujud dalam peruntukan undang-undang.

Perbezaan kedua pula ialah tindakan undang-undang yang diperuntukkan kepada **IH** iaitu tindakan *ta'zir* bermula dengan tindakan yang ringan bermula dengan teguran sehingga tindakan yang paling berat iaitu hukuman penjara dan sebat. Bidang kuasa yang besar ini menjamin keberkesanannya kerana hukuman yang berat tegas dan sesuai dengan kesalahan yang dilakukan akan dapat memberi pengajaran dan amaran kepada orang lain dan dapat menjaga kepentingan kehidupan yang sempurna seperti dituntut *Islām*. Tindakan penguatkuasaan oleh **DP** agak ringan berbanding **IH** di mana pesalah akan dikenakan notis kompoun yang rendah jumlah dendanya, menyebabkan orang yang melakukan kesalahan tidak serik dan akan mengulangi kesalahannya.

Walaupun kedua-dua badan ini mensyaratkan bahawa setiap pegawai yang dilantik mempunyai kelayakan akademik, fizikal dan pengalaman serta pengetahuan tentang undang-undang yang akan dikuatkuasakan. Namun terdapat perbezaan yang jelas antara **IH** dan **DP** dalam meletakkan syarat ini di mana pegawai *al-muhtasib* disyaratkan mempunyai pengetahuan tentang hukum-hukum *syari'ah* dan kemungkaran yang nyata untuk menjamin mereka dapat melaksanakan tugas dengan berkesan, manakala anggota **DP** pula mestilah mempunyai pengetahuan tentang undang-undang yang dikuatkuasakan yang diletakkan di bawah bidangkuasanya. Walaupun kedua-dua ini mensyaratkan

bahawa kakitangan mereka mempunyai nilai etika dan moral yang tinggi namun IH telah meletakkan syarat ini sebagai kelayakan utama bagi seseorang *al-muhtasib* manakala DP tidak meletakkan kelayakan ini sebagai pra-syarat utama berbanding kelayakan akademik dan kesihatan fizikal. Walau bagaimana pun DP tetap menitik-beratkan aspek ini dengan menggariskan kod etika dan **Kaedah-Kaedah Pegawai Penguatkuasaan (Kelakuan dan Tataterbit)**.

Satu lagi aspek penting yang menjamin keberkesanan IH, *al-muhtasib* melaksanaan tugas mereka bukan sahaja kerana atas arahan pemerintah atau kerajaan tetapi merupakan tanggungjawab *fardhu 'ain* yang akan disoal di akhirat kelak.

Memang tidak dinafikan bahawa DP memainkan peranan penting dalam menguatkuasakan undang-undang bagi memastikan bahawa Bandaraya Kuala Lumpur sebagai bandaraya yang bersih, harmoni dan selamat serta tidak wujudnya masalah sosial atau gejala-gejala negatif. Walau bagaimanapun jika dibandingkan dengan keberkesanan IH, dapat disimpulkan IH pada zaman kegemilangannya lebih komprehensif dan efisyen berbanding dengan DP sama ada dari konteks gerak kerja atau kod etika. Ini kerana ia mempunyai kekuatan yang mantap yang mendokong organisasi ini, bukan sahaja dari sudut struktur organisasi tetapi juga asas utama yang mendasarinya iaitu *Islām*, skop bidangkuasa, tingkat penguatkuasaan dan para pelaksananya

5.2 Cadangan

1. DP patut mewujudkan sebuah pusat sumber yang mengumpulkan semua maklumat berkaitan dengan DP contohnya **Buku Laporan Tahunan**, struktur organisasi, undang-undang yang dikuatkuasakan, aktiviti-aktiviti setiap unit dan sebagainya. Ia bukan sahaja berperanan sebagai pusat kegiatan ilmu pengetahuan tetapi memudahkan penyelidik luar mendapatkan bahan berkaitan dengan DP dan memahami keseluruhan struktur organisasi dan gerak kerjanya.
2. Tidak dapat dinafikan bahawa unsur-unsur penguatkuasaan Islam telah wujud di dalam badan penguatkuasaan moden. Namun begitu masih banyak lagi aspek-aspek positif IH yang boleh diterapkan kepadanya. Oleh itu diharap DP dapat menimbangkan cadangan ini dengan sewajarnya dan mengkaji aspek-aspek yang sesuai untuk dicontohi bagi diterapkan di jabatan ini.
3. Antara aspek yang boleh dipertimbangkan bagi meningkatkan lagi keberkesanannya tugas penguatkuasaan ialah:
 - i. Meminda undang-undang yang sedia ada dan mewujudkan peruntukan undang-undang baru terutamanya yang berkaitan dengan gejala negatif yang masih berleluasa di KL.
 - ii. Mengenakan tindakan yang lebih tegas dan berat terhadap kesalahan-kesalahan di bandaraya dan cuba mewujudkan satu program contohnya hukuman berbentuk kerja amal yang boleh meningkatkan kesedaran sosial di kalangan pesalah ini.

- iii. Ceramah atau kempen kesedaran di sekolah tidak hanya terbatas terhadap masalah vandalisme tetapi juga masalah sosial yang lain bagi meningkatkan kesedaran pelajar.
 - iv. Aspek yang paling penting sekali, masyarakat tidak akan melakukan kesalahan jika wujudnya kesedaran sosial yang dijana oleh kekuatan aqidah atau kepercayaan kepada Yang Maha Esa. Oleh itu cara yang paling efektif sekali dengan meningkatkan kesedaran agama di kalangan masyarakat, sama ada masyarakat Islam atau bukan Islam. Sesuai mengikut kepercayaan agama masing-masing, kerana setiap agama menekankan kepada nilai-nilai murni. Setiap usaha yang dilaksanakan mestilah berasaskan kepada aspek ini.
 - v. Meningkatkan program pembinaan Insan di kalangan anggota penguatkuasa, bagi memantapkan lagi jati diri mereka dan semangat dalam melaksanakan tugas penguatkuasaan ini, kerana ia merupakan tugas yang mulia dan mendapat ganjaran yang tinggi jika dilaksanakan akan mendapat kedudukan yang tinggi disisi-Nya.
4. Penulis juga berharap kajian ini dapat membuka ruang untuk kajian seterusnya berkaitan konsep *hisbah* yang mempunyai skop perbahasan yang amat luas.

: