



PENGURUSAN  
ADUAN  
MENURUT PERSPEKTIF  
**ISLAM**

812297  
PEN



PENGURUSAN  
ADUAN  
MENURUT PERSPEKTIF  
**ISLAM**

**EDITOR**  
Siti Arni Basir

**PUSTAKA PERDANA**



**1012131**

**INSTITUT PERKEMBANGAN MINDA (INMIND)**  
Shah Alam  
2012



Cetakan Pertama 2012  
© Institut Perkembangan Minda (INMIND)

Hak cipta terpelihara. Tiada bahagian daripada terbitan ini yang boleh diterbitkan semula, disimpan untuk pengeluaran atau ditukar ke dalam sebarang bentuk atau dengan sebarang alat jua pun, sama ada dengan cara elektronik, gambar serta rakaman dan sebagainya tanpa kebenaran bertulis daripada penerbit terdahulu.

**Tajuk:** PENGURUSAN ADUAN MENURUT PERSPEKTIF ISLAM  
**ISBN** 978-967-0432-00-7

**Editor:**  
Siti Arni Basir

**Pengarah Penerbitan:**  
Ahmad Syahir Sarani

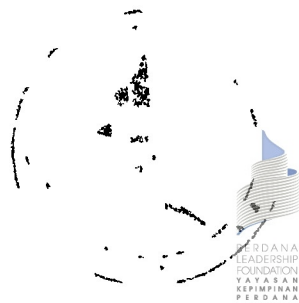
**Koordinator Penerbitan:**  
Nur Hasliza Hamar

**Reka letak:**  
CiME Advertising

**Diterbitkan oleh:**  
Institut Perkembangan Minda (INMIND)  
12-2, Jalan President F U1/F  
Accentra Business Park  
40150 Glenmarie, Shah Alam  
Selangor Darul Ehsan  
Telefon: 03 - 55699033/0378/0384  
Faksimili: 03 - 5569 0373/0376/0371

**Dicetak oleh:**  
CIME Advertising  
12-2A, Jalan UP 1/1  
Taman Ukay Perdana  
Ampang, Selangor  
Telefon: 03 - 41611418  
Faksimili: 03 - 41611418

658.812297

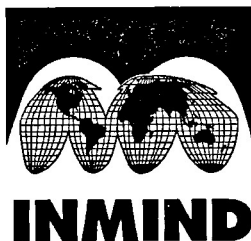


# KANDUNGAN

<i>Institut Perkembangan Minda (INMIND)</i>	vi
<i>Sekapur Sirih</i>	vii
<i>Seulas Pinang</i>	viii
<i>Prakata</i>	ix
<b>BAB 1 :</b> <b>Pengaduan Awam Menurut Perspektif Politik Islam</b> Mujar Ibnu Syarif	1
<b>BAB 2 :</b> <b>Teras Pengurusan Islam</b> Sharifah Hayaati Syed Ismail Nor'azzah Kamri	31
<b>BAB 3 :</b> <b>Prinsip-Prinsip Pengurusan Pengaduan Awam Dari Perspektif Islam</b> Siti Arni Basir Musaiyadah Ahmadun	59
<b>BAB 4 :</b> <b>Pengaduan Awam Di Malaysia Menurut Perspektif Siasah Syar'iyah</b> Bharudin Che Pa	83
<b>BAB 5 :</b> <b>Model Interaksi Kepenggunaan (<i>Consumerism</i>): Peranan Pengguna, Pengeluar Dan Kerajaan Dalam Melindungi Hak-hak Pengguna</b> Akhmal Ayob	107
<b>BAB 6 :</b> <b>Amalan Pengaduan Awam Di Malaysia</b> Ilhaamie Abdul Ghani Azmi	127
<b>BAB 7:</b> <b>Pengaduan Awam Pada Pandangan Cendekiawan Melayu Di Zaman Kesultanan Melayu Johor – Riau – Lingga: Fokus Kepada Raja Ali Haji Raja Hisyamuddin Raja Sulong</b>	147

*Biodata Penulis*

# INSTITUT PERKEMBANGAN MINDA (INMIND)



Institut Perkembangan Minda (INMIND) telah ditubuhkan secara rasmi pada 29 Jun 1990 sebagai sebuah syarikat berhad menurut jaminan.

Fungsi INMIND sebagai kumpulan pemikir bermula pada September 1994. Sebagai kumpulan pemikir, INMIND melaksanakan aktiviti perencanaan dasar, penyelidikan, pendokumentasian maklumat dan penerbitan bahan bercetak.

INMIND turut giat menggerakkan aktiviti membangunkan minda, pengetahuan dan keupayaan masyarakat. Justeru, INMIND melaksanakan program-program seminar dan pengurusan acara sama ada di peringkat nasional mahupun antarabangsa.

INMIND juga terlibat dalam inisiatif pembangunan modal insan melalui siri latihan korporat dan latihan kepimpinan.

INMIND bertekad menjadi wadah masyarakat untuk mendapatkan input-input ilmiah dan kritis melalui penggabungan pandangan ahli akademik, pemikir dan aktivis masyarakat.

# SEKAPUR SIRIH

**YBHG. DATO' SALAMON BIN SELAMAT**

Pengerusi Ahli Lembaga Pengarah  
Institut Perkembangan Minda (INMIND)

Alaf kini semakin mencabar yang menuntut kita membudayakan ilmu dan maklumat. Justeru, pemantapan budaya ilmu di kalangan masyarakat wajar menjadi agenda utama kerana ia akan menentukan kejayaan sesebuah negara dan bangsa.

Usaha pembudayaan ilmu ini perlu berkesinambungan sehingga seluruh anggota masyarakat menerima tradisi keilmuan sebagai cara hidup yang wajib diamalkan selari dengan maksud hadis, dari Anas bin Malik ra katanya: Rasulullah saw bersabda: *"Menuntut ilmu adalah satu fardu yang wajib atas tiap-tiap seorang Islam."* (Ibnu Majah dan Lain-lainnya).

Sesungguhnya tiada jalan singkat untuk melahirkan masyarakat yang berteraskan keilmuan (*knowledge based society*), melainkan membina masyarakat yang gemar membaca. Budaya *iqra'* yang hebat ini akan mencetuskan pemikiran kritis dan kreatif, penemuan ilmu-ilmu baru lantas meneguhkan proses pembinaan tamadun umat yang cemerlang dan seimbang.

Maka itu, usaha dan penghayatan budaya ilmu secara menyeluruh harus diperteguhkan dari masa ke masa melalui aktiviti diskusi, kajian, penulisan, penerbitan dan penyebaran ilmu kepada masyarakat. Sesungguhnya Institut Perkembangan Minda (INMIND) berbangga dapat berkerjasama dengan Akademi Islam, Universiti Malaya. Ini adalah tanda komitmen kami untuk terus menyumbang ke arah pembentukan masyarakat yang berilmu melalui siri penerbitan.

Semoga buku *"Pengurusan Aduan Menurut Perspektif Islam"* ini dapat memberi manfaat kepada para pembaca dan pencinta ilmu sekalian.

Sekian, wassalam.

**DATO' SALAMON BIN SELAMAT**

**SEULAS PINANG**  
**YBHG. TUAN HAJI MOHD YUSOF BIN DIN**  
Pengurus Besar  
Institut Perkembangan Minda (INMIND)

Ilmu dan maklumat adalah aset yang paling berharga dalam diri setiap insan. Ilmu yang diadun dengan keimanan akan memandu setiap diri insan ke arah kebahagiaan hakiki di dunia dan akhirat. Justeru proses penghasilan dan perkongsian ilmu dilihat sebagai kunci terhadap pembangunan insan dan tamadun umat yang cemerlang.

Institut Perkembangan Minda (INMIND) sebagai pemangkin “generasi berilmu dan berwawasan”, komited untuk terus menggali khazanah ilmu Islam bagi diterjemahkan dalam kehidupan harian manusia. Penerbitan buku “*Pengurusan Aduan Menurut Perspektif Islam*” adalah manifestasi komitmen dan sumbangan kami terhadap korpus keilmuan yang luas.

Aduan adalah positif dan seharusnya dilihat sebagai langkah penambahbaikan dan pembetulan dalam proses pemberian sesuatu perkhidmatan yang berkualiti. Rasulullah saw, para sahabat dan khalifah terdahulu telah menunjukkan teladan bagaimana sesuatu aduan itu ditangani dengan baik berlandaskan petunjuk wahyu Ilahi.

Inilah masa untuk kita meneliti kembali panduan tentang pengurusan aduan dalam khazanah Islam. INMIND berbangga dapat menerbitkan buku ini sebagai sumbangan kecil dalam ilmu sains pengurusan Islam dan tadbir urus yang baik. Naskhah ini diharap bukan sahaja dapat memupuk kesedaran, malah lebih utama meneguhkan keimanan dan ketakwaan kita kepada Allah SWT.

Selamat membaca dan beramal. Sekian, wassalam.

**HAJI MOHD YUSOF BIN DIN**

# PRAKATA

Perlaksanaan program pembaharuan dan program kualiti yang dilaksanakan di sektor perkhidmatan awam Malaysia semenjak tahun 1980an telah membawa beberapa kesan yang memberangsangkan. Antaranya ialah pembudayaan kerja berkualiti dan penekanan kepada usaha-usaha untuk memenuhi keperluan dan kepuasan masyarakat, pengguna dan pelanggan di atas perkhidmatan yang diberikan. Dalam masa yang sama juga, pelanggan semakin peka kepada kualiti perkhidmatan. Justeru, bukanlah sesuatu yang menghairankan jika jumlah aduan pelanggan di Malaysia pada masa kini sentiasa bertambah dan jumlahnya terus meningkat saban tahun.

Atas dasar inilah, maka Institut Perkembangan Minda (INMIND) dengan kerjasama Akademi Pengajian Islam, Universiti Malaya telah mengadakan “*Seminar Kebangsaan Pengurusan Aduan Awam Menurut Perspektif Islam*” pada 27Julai 2010 untuk membincangkan tentang isu-isu penting berkaitan dengan aduan awam di Malaysia.

Hasil daripada perbincangan dalam seminar tersebut dibukukan agar manfaatnya dapat diketengahkan kepada masyarakat. Buku ini bukan sahaja membincangkan berkenaan dengan isu-isu pengaduan awam, tetapi lebih penting lagi turut membincangkan pengaduan awam menurut perspektif Islam. Khazanah karya Islam yang memaparkan tentang prinsip dan kaedah para pemimpin mengurus aduan awam diketengahkan dalam buku ini.

Buku ini terbahagi kepada tujuh bab kesemuanya. Bab-bab tersebut ditulis untuk menjelaskan tentang isu-isu penting berkaitan dengan pengurusan aduan sama ada dalam konteks sorotan karya mahu pun konteks realiti semasa. Perbincangan daripada perspektif Islam yang diketengahkan memberi kelainan dan keunikan kepada buku ini kerana kebanyakan buku-buku sedia ada hanya membincangkan pengurusan aduan mengikut perspektif Barat sahaja.

## ***Bab 1: Pengaduan Awam Menurut Perspektif Politik Islam.***

Bab ini membincangkan beberapa isu asas yang belum banyak dikaji berkenaan dengan pengaduan awam menurut politik Islam. Isu pertama yang dibincangkan ialah mengenai kewajipan atau hukum melakukan pengaduan awam. Pandangan beberapa sarjana Islam tersohor mengenai hukum membuat aduan diketengahkan dalam perbincangan ini. Perbincangan seterusnya ialah mengenai urgensi dan tujuan pengaduan dan pengaduan awam semasa zaman Nabi dan Khulafa al-Rashidun. Isu-isu lain yang tidak kurang penting

dibincangkan ialah mengenai tatacara membuat pengaduan awam dalam Islam dan pembuktian dalam pengaduan awam. Dengan memahami isu-isu asas tersebut, maka akan terhasilah proses "semak dan imbang" atau proses *amar ma'ruf nahi mungkar* dalam pengaduan awam seterusnya membawa kecemerlangan dalam perkhidmatan awam.

### **Bab 2: Teras Pengurusan Islam.**

Bab ini mengetengahkan perihal pengurusan Islam dengan memberi tumpuan terhadap perkara-perkara utama yang menjadi teras kepada pengurusan Islam itu sendiri. Bab ini membincangkan dua prinsip teras pengurusan Islam iaitu *masalah* dan *al-amanah*. Bab ini juga turut membincangkan dua teras falsafah pengurusan Islam iaitu *al-tauhid* dan *al-ihsan*. *Maslahah* menentukan hala tuju pengurusan Islam, *al-amanah* menjadi panduan kepada para pelaksana pengurusan Islam, *al-tauhid* mencorakkan *tasawwur* pengurusan Islam, manakala *al-ihsan* pula membuahkkan pengurusan yang berintegriti.

### **Bab 3: Prinsip-Prinsip Pengurusan Aduan Awam Dari Perspektif Islam.**

Bab ini membincangkan faktor-faktor yang mendorong pengguna masa kini cenderung untuk membuat aduan. Isu utama yang dibincangkan dalam bab ini ialah mengenai prinsip-prinsip pengurusan aduan menurut perspektif Islam. Prinsip merupakan perkara asas yang perlu dipatuhi semasa aduan awam diuruskan. Ia untuk menjamin bahawa aduan awam dapat diuruskan dengan cekap dan untuk memastikan output dari aduan awam dapat digunakan untuk memperbaiki pengurusan organisasi. Prinsip-prinsip yang dibincangkan adalah selari dengan kehendak Islam iaitu memenuhi maqasid atau objektif syariah, berasaskan nilai, kepimpinan, bersikap positif, bersikap terbuka, menyeluruh dan prihatin kepada keperluan pekerja.

### **Bab 4: Pengaduan Awam Di Malaysia Menurut Perspektif Siasah Syar'iyah.**

Bab ini menghuraikan kaedah-kaedah *Siasah Syar'iyah* dan hubungkaitnya dengan pengaduan awam. *Siasah Syar'iyah* atau Sains Politik Islam merupakan satu daripada cabang pengajian Islam. Ilmu *Siasah Syar'iyah* ialah ilmu tentang urusan pengendalian pemerintahan dan pentadbiran negara mengikut landasan syarak. *Siasah syar'iyah* dilaksanakan untuk mencapai *maqasid syariah* iaitu menjamin kemaslahatan rakyat. Justeru, pengaduan awam sebagai wasilah atau saluran untuk memenuhi matlamat syariah juga dibincangkan dalam bab ini. Bab ini juga mengetengahkan perbincangan mengenai peranan Biro Pengaduan Awam (BPA), Pusat Khidmat Aduan Pengguna Nasional (PKAPN) dan Dasar Pengguna Negara (DPN).

***Bab 5: Model Interaksi Kepenggunaan (Consumerism): Peranan Pengguna, Pengeluar Dan Kerajaan Dalam Melindungi Hak-Hak Pengguna.***

Bab ini mengetengahkan beberapa perspektif kepenggunaan sebagai satu pembudayaan dan cuba memberi gambaran tentang peranan kerajaan dalam model interaksi kepenggunaan. Isu-isu yang dibincangkan termasuklah hak-hak asas pengguna, hak-hak pengguna yang diperjuangkan oleh FOMCA dan kepenggunaan dari perspektif Islam. Turut dibincangkan ialah mengenai budaya kepenggunaan, nilai dan hak dalam kepenggunaan. Bahagian akhir bab ini menerangkan tentang model kepenggunaan dari perspektif Islam. Model tersebut menerangkan bahawa kuasa kepenggunaan mempunyai batasnya; justeru, pihak pengguna, kerajaan mahu pun pengeluar tertakluk kepada batasan tertentu yang digariskan oleh Islam. Nilai adil, amanah dan tanggungjawab yang dipikul oleh kerajaan, pengguna mahu pun pengeluar bukan hanya sebagai saranan tetapi merupakan ajaran yang wajib dipatuhi.

***Bab 6: Amalan Pengaduan Awam Di Malaysia.***

Bab ini membincangkan pelbagai isu berkaitan dengan amalan pengaduan awam di Malaysia iaitu kategori aduan awam, saluran dan prosedur pengaduan awam dan statistik aduan. Isu-isu lain yang dibincangkan adalah kelewatan aduan diselesaikan, perkembangan terkini pengaduan awam dan tindakan yang diambil oleh kerajaan dalam menyelesaikan dan mengurangkan jumlah aduan awam. Isu-isu yang diketengahkan dalam bab ini dapat menjelaskan fenomena sebenar tentang amalan pengaduan awam di Malaysia.

***Bab 7: Pengaduan Awam Pada Pandangan Cendekiawan Melayu Di Zaman Kesultanan Melayu Johor-Riau-Lingga: Fokus Kepada Raja Ali Haji.***

Bab ini membincangkan isu kandungan manuskrip *Muqadimah fi Intizam* yang berkaitan dengan aduan awam karangan Raja Ali Haji. Terdapat tiga jenis aduan awam yang diketengahkan oleh Raja Ali Haji iaitu aduan jenis malaikat, aduan jenis hawa nafsu dan aduan jenis syaitan. Raja Ali Haji mengaitkan konsep pengaduan awam dengan kehidupan beragama apabila beliau menerangkan akibat setiap aduan yang dibuat dengan balasan Tuhan terhadap mereka yang terlibat dengan aduan tersebut sama ada si pengadu, yang diadukan mahupun yang menguruskan aduan tersebut. Raja Ali Haji menunjukan manuskrip ini kepada sepupu beliau iaitu Raja Ali bin Raja Jaafar, iaitu yang Dipertuan Muda Riau ke-8, yang memerintah Riau di antara tahun 1845-1857. Raja Ali Haji bukan hanya seorang cendekiawan yang menghasilkan karya-karya agung, malahan beliau juga terlibat secara aktif dalam pentadbiran Riau-Lingga semenjak tahun 1830an.

Semoga buku ini dapat dijadikan panduan sama ada di sektor awam mahupun swasta, ataupun masyarakat secara amnya, dalam usaha mereka untuk melaksanakan program pengurusan dan pentadbiran dengan lebih efisien lagi. Saya merakamkan setinggi-tinggi penghargaan kepada mereka yang terlibat dalam usaha menerbitkan buku ini.

**Profesor Madya Dr. Ruzman bin Md Noor**

Pengarah

Akademi Pengajian Islam

Universiti Malaya.

# Bab 1

---

## PENGADUAN AWAM MENURUT PERSPEKTIF POLITIK ISLAM

*Mujar Ibnu Syarif*

### Pengenalan

Artikel ini secara khusus membahaskan tentang pengaduan awam mengikut perspektif politik Islam. Kajian ini bertujuan untuk menerangkan beberapa perkara penting berkenaan dengan pengaduan awam, terutama mengenai hal-hal yang belum banyak dikaji atau belum banyak diketahui, seperti mengenai prosedur pembuktian pengaduan awam mengikut perspektif Islam. Setelah membaca artikel ini diharapkan semua pihak yang prihatin terhadap topik ini akan dapat memahami bahawa sebagai agama yang komprehensif, ternyata Islam sangat menitikberatkan usaha-usaha untuk menuju terciptanya proses atau pelaksanaan pentadbiran awam yang berkesan yang akan dapat merealisasikan kemaslahatan bersama, baik untuk para penjawat awam khususnya, mahupun masyarakat awam amnya. Dengan adanya pengaduan awam yang secara proaktif disampaikan oleh masyarakat, diharapkan akan terhasillah sebuah proses “semak dan imbang” atau proses *amar ma'ruf nahi munkar* yang berkesan dalam perkhidmatan awam. Keberkesanan sistem pengaduan awam penting supaya pelaksanaan perkhidmatan awam akan membawa kejayaan di dunia dan akhirat. Persoalannya ialah, bagaimana sebenarnya

perspektif politik Islam mengenai pengaduan awam ini? Artikel ini bertujuan untuk menjawab persoalan yang sangat asas ini.

## Kewajipan Melakukan Pengaduan Awam

Dalam teori politik Islam, menurut Abd al-Karim Zaidan (1984), para penjawat awam yang bekerja di pelbagai institusi kerajaan, pada hakikatnya merupakan wakil-wakil rakyat. Sebagai pihak yang diwakili, rakyat mempunyai hak untuk mengawasi pelaksanaan tugas yang diserahkan kepada para wakilnya itu. Dengan adanya hak pengawasan ini, rakyat dapat memperbetulkan para penjawat awam yang melakukan penyelewengan dalam menjalankan perkhidmatan,<sup>1</sup> seperti pecah amanah, melakukan penipuan, menzalimi dan merampas hak-hak orang lain,<sup>2</sup> dan lain-lain perbuatan buruk yang diharamkan agama atau perbuatan yang tidak dibenarkan mengikut undang-undang negara.

Berbeza dengan Abd al-Karim Zaidan, Dr. Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyany (1978) menyatakan, pengaduan awam itu bukannya hak, tetapi kewajipan yang mesti ditunaikan oleh setiap Muslim yang mengetahui adanya penyimpangan yang dilakukan oleh para penjawat awam. Pengaduan awam itu, menurut beliau, termasuk sebahagian daripada kerja-kerja menegakkan prinsip amar makruf nahi munkar (*al-amru bi al-ma'ruf wa al-nahyu 'an al-munkar*).

Menurut pendapat yang paling popular, segala perbuatan manusia, sama ada yang berkaitan urusan peribadi (*private matters*), urusan awam (*public matters*), masalah-masalah ibadah khusus, seperti solat, puasa, zakat, dan haji, mahupun untuk urusan-urusan keduniaan (*mu'amalah bayn al-nas*), termasuk masalah politik, boleh diukur dengan lima kategori

- 
- 1 Abd al-Karim Zaidan, 1984, *Masalah Kenegaraan dalam Pandangan Islam*, (Jakarta: Yayasan al-Amin), lihat pula al-Syahhuri dan Hasmah Ibn Syit, t.th, *Ushul al-Qanun*, t.tp: t.p., h. 268
  - 2 Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyani, 1400 H/1980 M, *Huquq al-Insan wa Hurriyyatuh al-Asasiyyah fi al-Nizham al-Islamy wa al-Nuzhum al-Mu'ashirah*, t.tp: Mathabi' al-Jam'iyyah al-Ilmiyyah al-Mulkiyyah, cet. ke-1, h. 627-629

hukum, yang lazim disebut “*al-ahkam al-khamsah*”, yakni: (1) wajib / wujub atau fardu, (2) sunnah atau mandub / nadb, (3) haram atau tahrim / mahzur, (4) makruh / Karahah, dan (5) ibahah / jawaz<sup>3</sup> atau harus.

Jika dinilai berdasarkan kelima-lima kategori hukum tersebut, kedua-dua pendapat iaitu pendapat Dr. Karim Zaidan (1984) dan Dr Abd. Wahhab (1978) di atas masing-masing mempunyai implikasi hukum yang berbeza. Mengikut pendapat Abd al-Karim Zaidan, hukum membuat pengaduan awam lebih dekat kepada hukum mubah (harus), yang ditakrifkan: *ma la yutsabu ‘ala fa’ilihi wala yu’aqabu’ ala tarihihi* (suatu perbuatan yang pelakunya tidak mendapat pahala jika melakukannya dan juga tidak berdosa jika meninggalkannya). Dengan ungkapan lain, pengaduan awam itu sepenuhnya diserahkan kepada kehendak rakyat, apakah mahu melakukannya atau meninggalkannya. Rakyat tidak berdosa kerana meninggalkannya, dan tidak pula mendapat pahala jika melakukannya.

Manakala menurut pendapat Dr. Abd al-Wahhab (1978), hukum membuat pengaduan awam lebih dekat kepada *fardu kifayah*, atau kewajipan kolektif iaitu jika telah ada orang atau pihak tertentu membuat aduan, maka umat Islam yang lain akan terlepas daripada dosa. Sebaliknya, jika tidak ada seorang pun dari umat Islam yang membuat pengaduan, maka seluruh umat Islam akan berdosa. Pendapat Dr. Abd. Wahhab tentang hukum wajib untuk membuat pengaduan awam yang termasuk dalam kegiatan *amar makruf nahi munkar* adalah berdasarkan kepada ayat al-Qur’an, hadith, dan amalan *al-Khulafa al-Rashidun*.

Berbeza dengan Dr. Abd al-Wahhab, Dr. Rahayyil Muhammad (2000) menyatakan bahawa di samping didasarkan pada ayat al-Qur’an, hadith dan amalan *al-Khulafa al-Rashidun*, kewajipan melakukan pengaduan awam yang termasuk dalam kegiatan *amar makruf nahi munkar* itu juga didasarkan pada ijmak ulama. Menurut beliau, majoriti ulama, kecuali al-Asham, telah berijmak bahawa wajib hukumnya bagi umat Islam menegakkan *amar makruf nahi munkar* melalui pelbagai saluran yang boleh

3 Abdul Wahab Khallaf, 1978, *‘Ilm Ushul al-Fiqh*, (al-Kuwait : Dar al-Qalam), h. 105

digunakan (*bikulli al-wasa'il al-mustata'ah*),<sup>4</sup> termasuk melalui pengaduan awam.

Ayat al-Qur'an yang berkaitan dengan pengaduan awam adalah dua buah firman Allah SWT sebagai berikut:

Pertama, firman Allah SWT:

وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ  
بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ

*“Dan orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebahagian mereka (adalah) menjadi penolong bagi sebahagian yang lain. Mereka menyuruh (mengerjakan) yang makruf dan mencegah dari yang mungkar “.*

(Al-Taubah, 9: 71).

Kedua, firman Allah SWT:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ  
وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

*“Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang mungkar; merekalah orang-orang yang beruntung”.*

(Ali-'Imran, 3: 104).

Sedangkan hadith yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:

عن أبي سعيد الخدري رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: من رأى منكم منكراً فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلمه وذلك أضعف الإيمان (رواه ابن ماجه).

4 Rahayil Muhammad Gharaybah, 1421 H/2000 M, *al-Huquq wa al-Hurriyyat al-Siyasiyyah fi al-Syari'ah al-Islamiyyah*, (Aman: Dar al-Manar li al-Nasyr wa al-Tawzi'), h. 381

*“Dari Abu Sa’id al-Khudry r.a. berkata, saya mendengar Rasulullah SAW bersabda: Barang siapa di antara kamu melihat kemungkaran maka hendaklah ia mengubahnya dengan tangannya, jika tidak mampu dengan tangannya, maka dengan lisannya, jika tidak mampu dengan lisannya, maka dengan hatinya, dan itu adalah kualiti iman yang paling lemah”.*

(Ibn Majah).<sup>5</sup>

Huruf *min* (من) yang terdapat pada kata *minkum* (منكم) yang bermaksud “di antara kamu”, yang terdapat pada ayat 104 surah Ali-’Imran dan hadith yang bersumber dari Abi Sa’id al-Khudry sebagaimana ditulis di atas, adalah *min littab’id* yang merujuk pada makna sebahagian, bukan keseluruhan. Ini bermakna, pihak yang berkewajiban menjalankan amar *makruf nahi munkar* adalah sebahagian umat sahaja, dan bukannya keseluruhan umat Islam. Berdasarkan analisis semantik ini, al-Ghazali, Ibnu Taimiyyah, al-Mawardi, dan Abu Ya’la al-Farra’ telah membuat kesimpulan bahawa hukum melakukan amar makruf nahi munkar itu adalah fardu kifayah saja, bukan *fardu ‘ain*<sup>6</sup> atau bukan kewajipan setiap individu umat Islam.

Jika ketua negara tersebut dipilih oleh dewan pemilih (*ahl al-ikhtiyar*), maka pihak yang paling berkewajiban melakukan pengaduan ke atas perkhidmatan kerajaan adalah para ahli *ahl halli wal ‘aqdi* atau ahli *majlis al-shura*,<sup>7</sup> yang pada masa sekarang ini dikenali sebagai ahli Parlimen.

Sementara amalan *al-Khulafa al-Rashidun* yang dimaksudkan di atas ialah, antara lain, ucapan Khalifah Abu Bakar al-Siddiq dan Khalifah Umar Ibn al-Khattab. Ucapan Khalifah Abu Bakar al-Siddiq yang dimaksudkan adalah ucapan yang beliau sampaikan di hadapan para sahabat di Masjid Nabawi selepas beliau dilantik sebagai khalifah pertama. Ucapan tersebut berbunyi sebagai

5 Ibn Majah, t.th., *Sunan Ibn al-Majah*, t.tp.: tp., jilid 2, h. 1330

6 Al-Ghazaly, t.th., *Ihya Ulum al-Din*, t.tp.: tp., jilid 2, h. 308, Ibn Taimiyyah, t.th., *al-Hisbah*, t.tp.: tp., h. 61, al-Mawardi, t.th., *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, t.tp.: tp., h. 240, Abu Ya’la al-Farra’, t.th., *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, t.tp.: tp., h. 284

7 Rahayyil Muhammad Gharaybah, *op. cit.*, h. 386

berikut:

إني قد وليت عليكم ولست بخيركم فإن أحسنت فأعينوني،  
وإن أسأت فقوموني

*“Sesungguhnya aku telah dilantik sebagai pemimpin kamu. Padahal, aku bukanlah orang yang terbaik di antara kamu. Jika aku melakukan kebaikan, maka sokonglah aku, tetapi jika aku melakukan keburukan, maka perbetulkanlah aku “.*<sup>8</sup>

Sementara ucapan Khalifah Umar Ibn al-Khattab yang dimaksudkan adalah ucapan yang beliau sampaikan selepas dilantik sebagai khalifah kedua selepas wafatnya Khalifah Abu Bakar al-Siddiq. Ucapan tersebut berbunyi sebagai berikut:

إذا رأيتم مني اعوجاجا فقوموه

*“Jika kamu melihat aku melakukan penyelewengan, maka perbetulkanlah aku”.*

Mendengar ucapan Khalifah Umar Ibn al-Khattab, salah seorang sahabat yang merasakan pentingnya penjawat awam termasuklah Umar Ibn al-Khattab itu sendiri diawasi, dengan suara lantang mencelah ucapan Khalifah Umar Ibn al-Khattab dengan berkata:

والله لو وجدنا فيك اعوجاجا لقومناك بحد سيفنا.

*“Demi Allah, jika kami mendapati anda melakukan penyelewengan, maka pasti kami akan meluruskannya dengan ketajaman pedang kami!”*

Mendengar kata-kata tersebut, Khalifah Umar Ibn al-Khattab dengan tegas menjawab:

الحمد لله الذي جعل في رعية عمر من يقومه بحد سيفه

8 Ibn Hisyam, t.th., *Sirah Ibn Hisyam*, t.tp.: tp., Jilid 2, h. 661

*“Segala puji bagi Allah yang telah menjadikan di antara rakyat yang dipimpin Umar, seseorang yang akan meluruskannya dengan ketajaman pedangnya”.*<sup>9</sup>

## Urgensi dan Tujuan Pengaduan

Para penjawat awam adalah manusia biasa. Mereka bukanlah Nabi yang *ma’sum* atau yang mendapat perlindungan Allah SWT, sehingga dapat menghindarkan diri dari melakukan dosa-dosa kecil dan dosa-dosa besar. Sebagai manusia biasa, nescaya mereka sangat berpotensi untuk melakukan kesilapan dalam melaksanakan tugas.

Pengaduan awam sangat penting untuk mengingatkan para penjawat awam yang telah melakukan kesilapan atau yang tidak dapat menjalankan tugas dengan baik. Jika para penjawat awam tidak dapat melaksanakan perkhidmatan secara profesional, jujur, ikhlas dan dedikasi, nescaya pentadbiran negara yang dijalankan oleh orang-orang yang sedemikian hanya akan menyebabkan negara berhadapan dengan masalah, sekalipun negara tersebut mempunyai sistem pentadbiran yang baik.

Pendapat ini selari dengan kepercayaan Tun Dr. Mahathir Mohamad. Sehubungan dengan hal ini, bekas Perdana Menteri Malaysia itu menyatakan sebagai berikut:

*“Nothing good will happen if the individuals are bad, although the systems are good”.*<sup>10</sup> (Tidak mungkin terhasil kebaikan jika para individu yang melaksanakannya tidak bagus, walaupun sesebuah Negara itu mempunyai sistem yang bagus).

Tujuan utama pengaduan awam adalah supaya pentadbiran negara dapat dilaksanakan dengan berkesan seterusnya membawa kemaslahatan kepada rakyat. Lebih jauh lagi, matlamat pengaduan awam juga bertujuan untuk membawa

9 Sulaiman al-Thamawy, t.th., *Umar Ibn al-Khattab*, t.tp.: tp., h. 267

10 <http://www.bernama.com.my/bernama/v5/newsindex.php?id=536369>, diakses 20 Oktober 201

rakyat dan negara menuju kejayaan bukan sahaja di dunia, bahkan di akhirat. Ini sejajar dengan matlamat utama penubuhan sesebuah negara, yang menurut Al-Ghazali, bukan semata-mata untuk mendapatkan kebahagiaan duniawi, tetapi juga untuk menggapai kebahagiaan di akhirat.<sup>11</sup>

Negara yang tidak menunjukkan komitmen terhadap pengaduan awam dalam rangka menegakkan *amar ma'ruf nahi munkar*, menurut Ibnu Taimiyyah, pasti sukar untuk menggapai kejayaan. Ini kerana salah satu cara menggapai kejayaan hidup berbangsa dan bernegara adalah dengan menegakkan *amar ma'ruf nahi munkar* itu sendiri.<sup>12</sup>

Dengan menjalankan kerja-kerja *amar makruf nahi munkar* dalam semua dimensi perkhidmatan awam, baik yang berkaitan dengan aspek keagamaan mahupun keduniaan, maka menurut Abdul Wahhab Khallaf, dua tujuan utama penubuhan negara, yakni untuk memelihara agama (*hirasah al-din*) dan untuk mengatur dengan baik urusan dunia (*siyasah al-dunya*),<sup>13</sup> akan semakin mudah untuk dicapai.

Seseorang yang mengetahui adanya kesilapan atau penyelewengan di kalangan penjawat awam, tetapi tidak membuat pengaduan walaupun beliau mampu, maka hukumnya adalah berdosa. Ini kerana sikap tidak ambil peduli terhadap kesilapan dan penyelewengan penjawat awam dianggap sebagai kejahatan (*al-jarimah*). Ibnu Mas'ud menyebut orang yang sedemikian sebagai mayat hidup. Beliau dilaporkan berkata sebagai berikut:

قيل لابن مسعود من ميت الاحياء؟ فقال الذي لا يعرف  
معروفا ولا ينكر منكرا

11 Munawir Sjadzali, 1990, *Islam dan Tata Negara Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta : UI Press), h. 58, Abd Wahhab Khallaf, 1977, *al-Siyasah al-Syar'iyyah aw al-Nizham al-Dawlah al-Islamiyyah fi Syu'un al-Dusturiyyah wa al-Kharjiyyah wa al-Maliyyah*, (al-Qahirah: Dar al-Anshar), h. 53

12 Ibn Taimiyyah, 1405 H/1985 M., *al-Siyasah al-Syar'iyyah fi Islah al-Ra'iy wa al-Ra'iyyah*, (Damsiyq: Maktabah Dar al-Bayan), h. 87

13 Abd Wahhab Khallaf, 1977, *al-Siyasah al-Syar'iyyah aw al-Nizham al-Dawlah al-Islamiyyah fi Syu'un al-Dusturiyyah wa al-Kharjiyyah wa al-Maliyyah*, (al-Qahirah: Dar al-Anshar), h. 53

*“Ibn Mas’ud ditanya, siapakah mayat hidup itu? Beliau menjawab, “Orang yang tidak mahu berbuat yang makruf dan tidak mahu menentang perbuatan yang mungkar”.<sup>14</sup>*

Menurut al-Qur’an, seseorang yang tidak pernah tergerak hatinya untuk melakukan tindakan semasa menyaksikan suatu kesilapan atau penyelewengan, adalah orang yang zalim yang layak mendapatkan laknat dan azab yang pedih di akhirat nanti. Hal ini selari dengan firman Allah SWT yang berbunyi sebagai berikut:

Pertama, firman Allah SWT:

لُعِنَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَى لِسَانِ دَاوُدَ  
وَعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ ذَٰلِكَ بِمَا عَصَوْا وَكَانُوا يَعْتَدُونَ  
كَانُوا لَا يَتَنَاهَوْنَ عَنِ مُنْكَرٍ فَعَلُوهُ لَبِئْسَ  
مَا كَانُوا يَفْعَلُونَ

*“Telah dilaknati orang-orang kafir dari Bani Israil dengan lisan Daud dan ‘Isa putera Maryam. Yang demikian itu, disebabkan mereka derhaka dan selalu melampaui batas. Mereka satu sama lain selalu tidak melarang tindakan mungkar yang mereka perbuat. Sesungguhnya amat buruklah apa yang selalu mereka perbuat itu “.*

(al-Maidah, 5: 78-79).

Kedua, firman Allah SWT:

فَلَمَّا نَسُوا مَا ذُكِّرُوا بِهِمَ أَجْنَبْنَا الَّذِينَ يَنْهَوْنَ عَنِ السُّوءِ

<sup>14</sup> Ibn Taimiyah, *op. cit.*, h. 63

وَأَخَذْنَا الَّذِينَ ظَلَمُوا بِعَذَابٍ بَئِيسٍ بِمَا كَانُوا  
يَفْسُقُونَ

“Maka tatkala mereka melupakan apa yang diperingatkan kepada mereka, Kami selamatkan orang-orang yang melarang daripada perbuatan jahat itu dan Kami timpakan kepada orang-orang yang zalim seksaan yang keras, disebabkan mereka selalu berbuat fasik”.

(al-A'raf, 7: 165).

Jika dilihat dari teori *amar makruf nahi munkar*, sebenarnya pengaduan awam itu sama sekali bukanlah bertujuan untuk memalukan atau melucutkan jawatan seseorang. Setiap orang yang memiliki kesedaran yang kuat terhadap isu-isu pengaduan awam, boleh melakukan dua perkara. *Pertama*, memperbetulkan segala bentuk kesilapan atau penyelewengan, dan menyedarkan masyarakat awam akan pentingnya tindakan tersebut. *Kedua*, menyokong dan menghargai setiap tindakan yang benar yang telah dilaksanakan para penjawat awam serta membina kesedaran awam tentang kejayaan yang telah dicapai oleh penjawat awam. Kesedaran ini amat penting agar prestasi penjawat awam bukan sahaja dapat dipertahankan, bahkan diperbaiki lagi agar penjawat awam dapat menghasilkan kerja yang benar-benar cemerlang.

Dengan adanya pengaduan awam, para penjawat awam mempunyai penyemak (*counter player*) yang selalu memperhatikan, mengawal, dan menilai perilaku dan prestasi kerjanya. Para pembuat pengaduan awam bukanlah musuh para penjawat awam, tapi sebaliknya rakan kongsi yang paling baik, yang selalu mengingatkan mereka agar mereka tidak terpesong daripada peraturan dan nilai-nilai kebenaran.

Dengan adanya pengaduan awam, akan terhasillah kegiatan saling tolong-menolong dalam kebaikan dan takwa. Pengaduan

awam yang bertujuan untuk saling tolong-menolong dalam kebaikan dan takwa itu bertepatan dengan ajaran Islam yang memang menganjurkan umatnya untuk saling tolong-menolong dalam berbuat kebaikan dan menambah kualiti ketakwaan kepada Allah SWT serta menghindari perbuatan dosa. Hal ini selari dengan firman Allah SWT yang berbunyi sebagai berikut:

وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ

الْعِقَابِ ﴿٢﴾

*“Dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran”.*

(al-Maidah, 5: 2).

## Pengaduan Awam Semasa Nabi dan al-Khulafa al-Rashidun

Amalan pengaduan awam mula dilaksanakan semenjak pentadbiran negara pada zaman Nabi. Menurut suatu riwayat, Nabi pernah memenuhi permintaan salah seorang sahabat, yakni Sawwad Ibnu Ghazyah, untuk membalas apa yang dilakukan Nabi selepas sahabat tersebut merasa kurang senang di atas apa yang dilakukan Nabi atas dirinya. Peristiwa itu berlaku pada tahun pertama Hijrah iaitu ketika Nabi memeriksa barisan tentera yang akan bertempur melawan kaum kafir Quraisy dalam perang Badar. Peristiwa tersebut dijelaskan dalam hadith yang berbunyi sebagai berikut:

عن حبان بن واسع قال أن رسول الله صلى الله عليه وسلم عدل صفوف أصحابه يوم بدر وفي يده قدح يعدل به القوم فمر بسواد بن غزية حليف بني عدي بن النجار قال: وهو مستنتل من الصف فطعن رسول الله صلى الله عليه وسلم



PERDANA  
LEADERSHIP  
FOUNDATION  
YAYASAN  
KEPIMPINAN  
PERDANA