

Masa Depan Pengawalseliaan Ar-Rahnu di Malaysia Menurut Perspektif Perundangan

(Future Regulatory of Ar-Rahn in Malaysia from Law Perspective)

ASIAH ALKHARIB SHAH, NURHAFILAH MUSA, SALMY EDAWATY YACOB

ABSTRAK

Kerancangan pertumbuhan institusi Ar-Rahnu atau pajak gadai Islam dalam kalangan institusi kewangan dan bukan kewangan telah menuntut satu bentuk pengawalseliaan dalam bentuk perundangan. Sepanjang tempoh 26 tahun (1992-2018) Ar-Rahnu berkembang di Malaysia, pelbagai usaha penyelarasan menerusi mekanisme garis panduan telah dilaksanakan oleh pelbagai agensi pengawal Ar-Rahnu di Malaysia. Walau bagaimanapun, usaha tersebut tidak mencapai matlamat penyeragaman tadbir urus dan pengawalseliaan Ar-Rahnu kerana ketiadaan dokumen undang-undang yang dirujuk bagi semua industri Ar-Rahnu. Sehubungan dengan itu, antara beberapa mekanisme undang-undang yang dicadangkan di peringkat kerajaan, industri dan ahli akademik adalah berbentuk akta khusus, garis panduan, pindaan kepada Akta 81 sedia ada mahupun mengguna pakai Akta Perihal Dagangan 1972. Justeru, kertas ini dihasilkan untuk membuat analisis secara kritikal terhadap mekanisme perundangan sedia ada di Malaysia yang mampu menjamin kelangsungan tadbir urus aktiviti Ar-Rahnu di Malaysia. Kajian kualitatif dengan pendekatan analisis perbandingan ke atas dokumen undang-undang, temu bual dan pemerhatian telah digunakan untuk mendapatkan hasil kajian. Hasil kajian mendapati masa depan tadbir urus Ar-Rahnu di Malaysia memerlukan sebuah akta Ar-Rahnu atau akta pajak gadai Islam yang komprehensif.

Kata Kunci : Akta Ar-Rahnu, garis panduan, pindaan, bidang kuasa, pengawalseliaan

ABSTRACT

The vigorous growth of the Ar-Rahnu of Islamic pawnbroking among financial institutions and non-financial institutions demand one form of supervision in the form of legislation. In the span of 26 years (1992-2018) of Ar-Rahnu growth in Malaysia, various efforts to coordinate have been made by Ar-Rahnu regulators through guidelines mechanism. However, these efforts did not achieved the standardization objective among the various groups of Ar-Rahnu service providers. Amongst several law mechanism documents been suggested by government, industries and academician are forming an act, guidelines, amendment of Act 81 or using Akta Perihal Dagangan 1972. Hence, this paper is written to critically analyse on legal mechanism document for Ar-Rahnu which would be able to ensure continuity of Ar-Rahnu activities in Malaysia. Qualitative study with the approach of comparative studies and collecting data for the analysis of documents, interviews and observation were used to obtain the result. The result showed that the future regulatory of Ar-Rahnu in Malaysia requires a comprehensive legislation through an act.

Keywords : Ar-Rahnu act, guidelines, amendment, jurisdictions, supervision

PENGENALAN

Semenjak tahun 1992 kewujudan pajak gadai Islam (Ar-Rahnu) di Malaysia, skim Ar-Rahnu tidak tertakluk di bawah Akta Pemegang Pajak Gadai 1972 (Akta 81) sebagaimana pajak gadai konvensional yang secara khusus diselua oleh Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan (KPKT). Hal ini kerana terdapat beberapa peruntukan di dalamnya yang telah mendapat reaksi pelbagai pihak kerana tidak menepati kehendak syarak. Sehingga pada

tahun 2007, KPKT telah mengambil inisiatif dengan mewujudkan Garis Panduan Pelaksanaan Perniagaan Pajak Gadai Secara Islam (Ar-Rahnu)¹ bagi membolehkan Ar-Rahnu dilesenkan di bawah KPKT. Inisiatif ini diambil susulan daripada permintaan terhadap pemohon lesen sendiri selain mengambil

¹ Ia diluluskan di bawah Akta Pemegang Pajak Gadai 1972 [Akta 81] dan Peraturan-peraturan Pemegang Pajak Gadai (Kawalan dan Pelesenan) 1994.

kira isu-isu sensitif yang dibangkitkan oleh pelanggan Islam berhubung amalan riba dalam pajak gadai konvensional.

Walau bagaimanapun, bidang kuasa KPKT dan Akta 81 tersebut hanya tertakluk kepada pajak gadai konvensional dan Ar-Rahnu yang didaftarkan di bawah kategori syarikat seperti Habib Jewels Express Sdn Bhd. Manakala Ar-Rahnu yang didaftarkan di bawah kategori koperasi dan institusi kewangan tertakluk kepada garis panduan yang diwujudkan oleh badan pengawal masing-masing iaitu Suruhanjaya Koperasi Malaysia (SKM) dan Bank Negara Malaysia (BNM). Hal ini menjelaskan bahawa aktiviti Ar-Rahnu di Malaysia tidak dikawal selia oleh satu sistem tadbir urus yang seragam berikutan wujudnya pelbagai bentuk dokumen rujukan dan badan pengawal selia Ar-Rahnu. Sebagai satu usaha penyeragaman tadbir urus Ar-Rahnu yang semakin berkembang, dokumen rasmi yang sah disisi undang-undang menjadi salah satu pra syarat untuk mencapai sistem kewangan yang canggih dan berdaya maju (Nor Mohamed Yakcop 1996). Melaluinya juga, hak dan jaminan pihak-pihak yang terlibat dalam sesuatu kontrak akan dinyatakan secara jelas agar semua pihak mendapat keadilan dalam berkontrak (Abdul Halim Zulkifli 2015).

Hakikatnya, kerajaan juga tidak memandang remeh terhadap usaha penyeragaman undang-undang Ar-Rahnu ini. Keputusan Jemaah Menteri dalam dua mesyuarat sebelum ini iaitu pada 27 Februari 2009 dan pada 12 Februari 2014, telah mencadangkan aktiviti dan undang-undang berkaitan Ar-Rahnu digubal serta sebuah badan pengawal selia tunggal dilantik (KPKT 2014). Walau bagaimanapun, kedua-dua isu tersebut masih di peringkat perbincangan dalam kalangan industri dan pihak kerajaan sehingga kini (Khoh Joo Bee 2016 & Catatan pemerhatian 2016).

ULASAN KAJIAN LEPAS

Keperluan satu undang-undang untuk mengawal selia Ar-Rahnu di Malaysia telah disepakati dalam rata-rata kajian sebelum ini. Menurut Abdul Ghafar Ismail dan Shahida Shahimi (2013), asas perundangan yang efisien dapat menjamin kestabilan dan keberkesanan industri ini khasnya dalam aspek monopoli di samping melindungi hak pengguna. Manakala kajian Abdul Ghafar Ismail, Widiyanto Mislani Cokro dan Selamah Maamor (2007) mendapati keberkesanan dan kestabilan sesebuah pajak gadai dipengaruhi oleh faktor persaingan, saiz firma, pemberian subsidi dan kawal selia terhadap operasi Ar-Rahnu. Hal ini kerana kawal selia yang berkesan dapat menjamin industri beroperasi mengikut laras undang-undang Islam (Azila Abdul Razak et al. 2014 dan Mohd Sadad Mahmud & Radiah Abd Kadir 2012). Nur Hayati Rasmin dan Ruzian Markom (2014) turut melihat kepentingan undang-undang khusus Ar-Rahnu memandangkan

skim ini akan terdedah kepada pertikaian pihak-pihak sejajar dengan perkembangan Ar-Rahnu yang progresif. Apa yang lebih utama usaha penyeragaman dapat dilaksanakan bagi menjamin kelangsungan Ar-Rahnu sebagai sumber mikro kredit yang berteraskan Islam di Malaysia (Asia Alkharib Shah 2016).

Walau bagaimanapun, tinjauan literatur mendapati terdapat dua bentuk mekanisme undang-undang Ar-Rahnu yang telah dicadangkan di peringkat pengkaji terdahulu. Dua cadangan tersebut adalah, Pertama; penyeragaman dalam bentuk satu undang-undang khusus dan kedua; melakukan pindaan kepada Akta 81 sedia ada.

Antara pengkaji yang mencadangkan satu akta khusus Ar-Rahnu diwujudkan adalah Shamsiah & Safinar Salleh (2008), Ahmad Saufi Abdul Rahman, (2007), Mohd Hamdan Adnan, (2014), Mohamad Sollehin (2012), Uzaimah Ibrahim, Safinar Salleh & Ahmad Ibrahim (2006) Nur Azura, Selamah Maamor (2004) dan Abdul Halim Zulkifli (2015). Melalui akta khusus Ar-Rahnu tersebut, industri Ar-Rahnu boleh beroperasi dengan lebih sistematik dan berdaya saing, meyakinkan pelanggan serta memelihara kemapanan pajak gadai Islam (Azila Abdul Razak, Nurul Huda & Fidlizan Muhammad 2014).

Selain itu, beberapa pengkaji lain seperti Abdul Ghafar & Shahida (2013), Ahmad Ibrahim (1997) dan Mahmud Saedon (1993) mencadangkan agar pindaan dilakukan ke atas Akta 81 yang sedia ada agar selari dengan kehendak syarak. Cadangan tersebut diusulkan berikutan tiada satu jaminan keadilan kepada pengguna serta terdapat kelemahan yang ketara dalam peruntukan syarak serta aspek penguatkuasaan akta 81 (Ahmad Saufi Abdul Rahman 2007; Abdul Halim Zulkifli 2015; Huda Md Yusuff et al. 2015; Mohamad Sollehin 2012; Mohd Hamdan Adnan 2014; Nur Azura Sanusi & Selamah Maamor 2004; Shamsiah & Safinar Salleh 2008 dan Uzaimah Ibrahim & Safinar Salleh 2006). Pindaan tersebut dicadangkan kerana kekurangan Akta 81 tersebut hanya merujuk kepada beberapa seksyen yang dilihat jelas bertentangan dengan syarak iaitu seksyen 13, seksyen 17 dan seksyen 23.

Secara umum perbincangan di atas menunjukkan bahawa semua pengkaji bersetuju untuk mewujudkan undang-undang yang seragam bagi mengawal selia Ar-Rahnu. Walau bagaimanapun, di antara dua bentuk cadangan yang dikemukakan oleh pengkaji terdahulu, apakah mekanisme undang-undang yang lebih praktikal untuk mengawal selia aktiviti Ar-Rahnu di Malaysia? Justeru, artikel ini ditulis untuk menganalisis secara kritikal terhadap mekanisme perundangan yang sedia ada khusus untuk masa depan Ar-Rahnu di Malaysia.

METODOLOGI KAJIAN

Secara umum, metode pengumpulan data dibuat secara triangulasi iaitu secara analisis dokumen

undang-undang berkaitan Ar-Rahnu, kaedah temu bual dan kaedah pemerhatian. Beberapa dokumen undang-undang yang diteliti adalah Akta Pemegang Pajak Gadai 1972 (Akta 81) dan Peraturan-Peraturan Pemegang Pajak Gadai (Kawalan dan Pelesenan) 2004, Garis Panduan Pelaksanaan Perniagaan Pajak Gadai Secara Islam (Ar-Rahnu) yang diluluskan di bawah Akta 81, Garis Panduan Ar-Rahnu (GP 25), Tatacara Pengendalian Piawai (SOP) Ar-Rahnu MAIDAM dan Akta Perihal Dagangan 2011. Berdasarkan kesemua dokumen tersebut, kajian menilai kekuatan dan kekurangan dokumen undang-undang sedia ada. Selain itu, kaedah pemerhatian yang dijalankan melalui satu mesyuarat yang membincangkan mekanisme penyelarasan aktiviti Ar-Rahnu di antara agensi kerajaan dan industri turut diambil kira dalam perbincangan kajian.

Disamping itu, kajian telah menemu bual pihak pengurusan tertinggi bagi lima (5) penyedia perkhidmatan Ar-Rahnu daripada empat (4) kategori. Pihak-pihak yang dilibatkan dalam temu bual separa struktur ini merupakan lima penyedia perkhidmatan Ar-Rahnu yang mewakili keempat-empat kategori iaitu YaPEIM (PP1) dan Ar-Rahnu Pos Malaysia (PP2) yang mewakili kelompok koperasi, Agro Bank (PP3) mewakili institusi kewangan, Ar-Rahnu MAIDAM (PP4) mewakili syarikat di bawah rangkaian negeri dan Ar-Rahnu Express Habib Jewels Sdn Bhd (PP5) yang mewakili kelompok

syarikat. Selain itu, dua buah institusi yang aktif dengan Ar-Rahnu iaitu ANGKASA (Angkatan Koperasi Kebangsaan) (M1) dan ISRA (*International Shari'ah Research Academy for Islamic Finance*) (M2) dilibatkan sebagai informan kajian.

Kesemua data yang diperolehi kemudiannya dianalisis secara perbandingan dengan menggunakan kaedah SWOT atau dikenali sebagai silang kekuatan-kelemahan-peluang-ancaman (SWOT). Kaedah SWOT ini telah dibentuk oleh David (2013) dan melaluinya kajian dapat mengenal pasti kekuatan dan kelemahan bagi setiap satu mekanisme undang-undang yang dicadangkan di peringkat literatur dan temu bual. Berdasarkan analisis perbandingan tersebut satu pandangan daripada kajian ini terhasil pada akhir kajian.

HASIL KAJIAN DAN IMPLIKASI DASAR

Hasil dapatan mendapati kesemua informan dari tujuh agensi yang ditemu bual memberikan maklum balas positif terhadap cadangan untuk mewujudkan undang-undang yang selaras bagi mengawal selia aktiviti Ar-Rahnu di Malaysia. Melalui kaedah temu bual yang dijalankan, dua bentuk cadangan mekanisme undang-undang yang diperolehi di peringkat literatur kajian telah bertambah kepada empat bentuk cadangan.

Jadual 1 : Maklum Balas Industri terhadap mekanisme undang-undang Ar-Rahnu

INFORMAN	CADANGAN MEKANISME PERUNDANGAN	JUSTIFIKASI
PP1	Setuju dengan penggubalan akta baru	Membantu perkembangan Ar-Rahnu
PP2	Setuju dengan penggubalan akta baru	Menjadi rujukan dan garis panduan yang selaras untuk manfaat masyarakat.
PP3	Setuju dengan penggubalan akta baru	Tidak melibatkan Institusi Kewangan
PP4	Setuju dengan penggubalan akta baru	Menjamin satu penguatkuasaan undang-undang
PP5	Setuju tapi perlu lihat keseluruhan Akta	Mampu memberi keadilan kepada kedua-dua pihak
M1	Setuju dengan Garis Panduan	Membantu industri dan bukan menyekat aktiviti
M2	Setuju dengan melaksanakan pindaan kepada Akta 81	Memudahkan proses penyediaan undang-undang Ar-Rahnu

Pemerhatian	Setuju dengan pindaan Akta Perihal Dagangan 2011	Lebih praktikal
-------------	--	-----------------

Sumber: Ani Salina 2016; Catatan Pemerhatian 2016; Khairul Nizan 2016; Mohamad Ali Hasan 2016; Nor Suhairy 2016; Salleh Bakar 2016; Shamsiah Mohamed 2016 dan Wan Farid 2016.

Berdasarkan Jadual 1 di atas, terdapat dua bentuk rumusan yang diperolehi. Pertama, kesemua informan bersetuju terhadap cadangan untuk mewujudkan dokumen undang-undang Ar-Rahnu yang seragam. Kedua, hasil dapatan menunjukkan terdapat maklum balas berbeza yang diterima berhubung mekanisme undang-undang Ar-Rahnu. Maklum balas tersebut terdiri daripada empat bentuk cadangan mekanisme undang-undang iaitu i) Membuat pindaan kepada Akta 81 selaras dengan kehendak syarak 2) mengguna pakai mekanisme garis panduan kepada semua kelompok industri Ar-Rahnu 3) Mengguna pakai Akta Perihal Dagangan 1972 sebagai undang-undang induk Ar-Rahnu 4) Menggubal akta khusus Ar-Rahnu. Sehubungan dengan itu, bahagian ini akan membincangkan kerelevanan empat (4) bentuk mekanisme Undang-undang Ar-Rahnu tersebut.

1. Mekanisme Undang-Undang Ar-Rahnu

i. Mekanisme Pindaan kepada Akta Pemegang Pajak Gadai 1972 (Akta 81)

Akta Pemegang Pajak Gadai 1972 (Akta 81) dan Peraturan-peraturan Pemegang Pajak Gadai (Kawalan dan Pelesenan) 2004 telah diperkenalkan semenjak tahun 1972 untuk mengawal selia perniagaan pajak gadai, melindungi pemegang gadaian, barang cagaran dan perkara-perkara yang berkaitan dengannya. Walau bagaimanapun, Akta 81 tersebut tidak sesuai untuk dirujuk bagi Ar-Rahnu atas faktor beberapa peruntukan di dalamnya yang tidak menepati kehendak syariah (Ahmad Saufi Abdul Rahman 2007; Abdul Halim Zulkifli 2015; Huda Md Yusuff et al. 2015; Mohamad Sollehin 2012; Mohd Hamdan Adnan 2014; Nur Azura Sanusi & Selamah Maamor 2004; Shamsiah & Safinar Salleh 2008 dan Uzaimah Ibrahim & Safinar Salleh 2006). Malah, seksyen 46 Akta 81 tersebut mengecualikan pelesenan penyedia perkhidmatan gadaian yang dijalankan oleh institusi kewangan dan koperasi.

Oleh yang demikian, Akta 81 tersebut perlu dipinda untuk mengatasi isu ketidakpatuhan peruntukan akta tersebut dengan syarak. Implikasi kepada pindaan Akta 81 tersebut dilihat lebih cepat untuk dilaksanakan berbanding mewujudkan sebuah akta baru (Shamsiah Mohamed 2016). Hal tersebut kerana proses pindaan kepada akta hanya melibatkan persetujuan parlimen sebaliknya penggubalan sebuah akta yang baru akan melibatkan beberapa prosedur yang perlu dilalui seperti memaklumkan kepada

Jemaah Menteri dan membentangkannya dalam dewan rakyat.

Walaupun bagaimanapun, pindaan kepada Akta 81 tersebut belum dapat menjamin tadbir urus Ar-Rahnu yang perlu dipelihara dari sudut operasi, sumber modal dan aktiviti secara keseluruhan. Hal ini kerana matlamat Ar-Rahnu bukanlah untuk mencari keuntungan sebagaimana perniagaan di peringkat konvensional sebaliknya berorientasikan tanggungjawab sosial dan patuh syariah. Jika diteliti kepada amalan dwi perundangan yang dilaksanakan oleh Bank Negara Malaysia, kedua-dua bentuk institusi kewangan di peringkat konvensional dan kewangan Islam ditadbir oleh dua akta yang berbeza untuk memastikan tidak wujud konflik antara keduanya. Hal tersebut bukan sahaja dilihat lebih tersusun malah mudah dirujuk oleh pihak-pihak yang berkaitan termasuk orang awam. Justeru, kajian melihat pindaan kepada Akta 81 bukanlah cadangan yang tepat untuk mengisi kelompangan pelaksanaan Ar-Rahnu untuk tempoh masa akan datang.

ii. Mekanisme Garis Panduan

Ketika ini, keempat-empat badan pengawal selia iaitu BNM, KPKT, SKM dan MAIDAM telah mengeluarkan garis panduan (GP) masing-masing sebagai satu bentuk peraturan untuk memandu PP Ar-Rahnu di bawah seliaan masing-masing. BNM mewujudkan Garis Panduan Ar-Rahnu – Keperluan Syariah dan Pendekatan Pilihan yang masih di peringkat draf dan ketika ini dapat dicapai melalui web BNM. SKM pula mewujudkan Garis Panduan Ar-Rahnu 25 (GP25) yang berkuat kuasa pada 14 Februari 2013. Di peringkat KPKT, Garis Panduan Pelaksanaan Pajak Gadai Secara Islam (Ar-Rahnu) telah diwujudkan pada tahun 2007 sekaligus membolehkan KPKT untuk mengawal selia dan melesenkan Ar-Rahnu. Manakala MAIDAM pula mewujudkan Tatacara Pengurusan Skim Ar-Rahnu MAIDAM sebagai terma rujukan kepada pengguna dan pihak MAIDAM.

Secara umum, GP yang dikeluarkan oleh BNM lebih banyak menyentuh konsep Ar-Rahnu yang digariskan oleh syarak sebagai panduan pematuhan terhadap konsep Ar-Rahnu yang tepat namun perbincangannya dilihat terperinci dan mencakupi keseluruhan konsep Ar-Rahnu berbanding KPKT yang hanya menyentuh sedikit dari konsep pelaksanaan Ar-Rahnu. Dalam masa yang sama, perinciannya mampu memahami pengendali perkhidmatan Ar-Rahnu bagaimana konsep Ar-Rahnu yang digariskan dalam syarak termasuk

kepada mereka yang tidak mempunyai latar belakang pengajian Islam. Namun, ia hanya menyentuh konsep pelaksanaan Ar-Rahnu menurut Islam tanpa menyentuh tatacara pengendalian operasi Ar-Rahnu secara terperinci.

Seterusnya, pemerhatian terhadap GP25 yang dikeluarkan oleh SKM dilihat lebih mendasar. Ini kerana GP banyak menjurus kepada kaedah pengendalian aktiviti Ar-Rahnu, konsep aktiviti dan keperluan yang perlu ada bagi setiap penyedia perkhidmatan dan keperluan terhadap kawal selia aktiviti. Namun, ia tidak memperincikan aspek tatacara pengendalian prosedur secara terperinci sebagaimana dokumen MAIDAM. Di peringkat MAIDAM, tatacara yang dikeluarkan adalah lebih tersusun dan menepati konsep manual polisi bagi Ar-Rahnu Maidam di bawah seliaannya. Tatacaranya juga dilihat mampu melindungi pihak-pihak yang berkontrak serta menjelaskan bagaimana proses gadaian sepatutnya berlaku. Padanya terdapat prosedur yang disertakan bersama kompilasi borang-borang yang diperlukan seperti borang permohonan (ARM1), borang pengisytiharan gadaian (ARM 2) dan borang pelanjutan gadaian (ARM 3). Walau bagaimanapun, tatacara tersebut lebih tepat dinilai sebagai manual polisi dalaman MAIDAM sebagaimana setiap penyedia perkhidmatan Ar-Rahnu mempunyai manual polisi dalaman yang tersendiri.

Berdasarkan keempat-empat dokumen, secara umum kajian mendapati masih terdapat kelebihan dan kelompangan di antara setiap GP yang dihasilkan oleh setiap badan pengawal selia. Setiap GP berkenaan perlu dibaca bersama manual polisi dalaman yang diwujudkan oleh setiap penyedia perkhidmatan Ar-Rahnu bagi memandu prosedur operasi di peringkat organisasi. Walau bagaimanapun, tidak dinafikan setiap GP yang ada mempunyai kelebihannya yang tersendiri. Oleh yang demikian, setiap GP perlu saling melengkapi antara satu sama lain seterusnya dijadikan panduan untuk membentuk satu mekanisme undang-undang yang selaras.

Sebagai rumusan, kajian mendapati kewujudan GP sedia ada masih tidak dapat mencapai matlamat bagi mewujudkan tadbir urus dan pengawalseliaan Ar-Rahnu yang berkesan. Hal ini kerana wujud dua kebimbangan sekiranya Garis Panduan dijadikan sandaran kepada undang-undang Ar-Rahnu. Pertama, GP yang diwujudkan masih tidak dapat memenuhi satu undang-undang yang sah dan mengikat kerana ia lebih bersifat rujukan dan panduan yang terhad. Hal ini akan menyukarkan aspek penguatkuasaan dan mendapatkan pembelaan ke atas pengguna. Bahkan kajian mendapati masih wujud ketidakpatuhan dalam kalangan penyedia perkhidmatan Ar-Rahnu yang diselias (Asiah & Dziauddin 2017). Misalnya, GP 25 mensyaratkan kawalan had pembiayaan sebanyak RM50 ribu atau 70% daripada nilai *marhun* namun ia tidak berlaku pada PP1 dan PP2 yang diletakkan di bawah kawalan GP 25 ini. Kedua, mekanisme

undang-undang melalui GP tidak dapat menjamin pengawalseliaan Ar-Rahnu yang komprehensif sekaligus akan memberi jurang besar kepada tadbir urus Ar-Rahnu. Oleh yang demikian, kajian mendapati cadangan untuk menjadikan Garis Panduan sedia ada sebagai mekanisme tadbir urus berdasarkan undang-undang masih tidak menepati matlamat pengawalseliaan aktiviti Ar-Rahnu secara keseluruhan khususnya untuk melindungi pengguna dan pihak industri.

iii. Mekanisme melalui Pindaan Akta Perihal Dagangan 2011

Akta Perihal Dagangan 2011 (APD 2011) merupakan pindaan kepada APD 1972 sebagai mengukuhkan perundangan berkaitan halal. Pindaan dibuat rentetan daripada ketiadaan undang-undang khusus berkenaan kuasa untuk mentakrifkan istilah halal. Secara umum, pindaan tersebut telah melibatkan 2 seksyen utama iaitu berkaitan dengan Perintah (Takrif Halal) dan Perintah (Penandaan Halal) yang memberikan kuasa perakuan perihal halal dan penandaan kepada pihak berkuasa berwajib demi menjaga kepentingan barang-barang atau perkhidmatan yang dibekalkan. Kesan daripada pindaan tersebut, pihak Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM) dan Majlis Agama Islam Negeri (MAIN) telah diberi kuasa untuk mentakrifkan istilah halal oleh menteri Kementerian Perdagangan, Koperasi dan Kepenggunaan (KPDNKK).

Berikutan mekanisme tersebut, terdapat pihak yang mencadangkan agar kawalan undang-undang Ar-Rahnu turut mengguna pakai APD 2011 sebagaimana pindaan dilakukan ke atas pensijilan halal Malaysia. Ini bermakna, APD 2011 akan melantik sebuah agensi khusus sebagai pihak berkuasa berwajib untuk memastikan pentakrifan dan pematuhan pelaksanaan Ar-Rahnu selaras dengan kehendak syarak termasuklah aspek pelesenan dan penarikan lesen. Dalam konteks Ar-Rahnu, JAKIM menjadi antara cadangan agensi yang mempunyai kredibiliti untuk mengawal selia Ar-Rahnu. Hal ini kerana JAKIM merupakan agensi agama di peringkat persekutuan yang mempunyai platform penasihat seperti Muzakarah Jawatankuasa Fatwa Kebangsaan serta berautoriti dalam menjaga hal ehwal Islam di Malaysia. Mekanisme melalui pindaan APD 2011 telah menjadi usul perbincangan ketika pemerhatian dijalankan dalam satu mesyuarat awal yang diadakan di antara pihak industri dan beberapa agensi kerajaan.

Ini bermakna, KPDNKK diberikan kuasa untuk mengawal selia APD 2011 dan perundangan subsidiari di bawahnya termasuk undang-undang Ar-Rahnu dan satu pihak berkuasa seperti JAKIM bertanggungjawab untuk mengawal selia pelesenan, pengauditan dan permohonan pembaharuan lesen. Walau bagaimanapun, kajian menjangkakan akan berlaku konflik bidang kuasa di antara banyak pihak seperti KPDNKK, Jakim dan Jabatan Agama Islam

Negeri yang akan lebih menyukarkan penguatkuasaan seterusnya memberi kekeliruan dalam kalangan pengguna. Kekeliruan ini akhirnya

akan menyebabkan berlaku pengabaian dan ketidakpatuhan industri kepada undang-undang.

Jadual 2 Analisis silang kekuatan-kelemahan-peluang-ancaman (SWOT) bagi mekanisme perundangan Ar-Rahnu

KERANGKA PERUNDANGAN	KELEBIHAN	KEKURANGAN	ANCAMAN	PELUANG
Pindaan kepada Akta 81	Proses lebih cepat	Tidak menjamin kestabilan tadbir urus Ar-Rahnu secara keseluruhan	Boleh mengelirukan industri dan pengguna	Tenaga penguatkuasa KPKT
Akta khusus Ar-Rahnu	Penguatkuasaan lebih berkesan. Peruntukan Ar-Rahnu lebih komprehensif	Proses penggubalan dan pewartaan agak lambat	Tiada	Keputusan Jemaah Menteri 2009 dan 2012
Pindaan kepada APD 1972	Proses lebih cepat	Tidak komprehensif	Konflik bidang kuasa Terbuka kepada pengabaian dan ketidakpatuhan industri	Tenaga penguatkuasa KPDNKK yang terlatih
Garis Panduan	Proses lebih cepat	Sukar untuk penguatkuasaan	Tidak dapat dikuatkuasakan	Hanya perlu memperincikan garis panduan sedia ada

Sumber: Ani Salina 2016; Catatan Pemerhatian 2016; Khairul Nizan 2016; Mohamad Ali Hasan 2016; Nor Suhairy 2016; Salleh Bakar 2016; Shamsiah Mohamed 2016 dan Wan Farid 2016.

Secara umum, hasil analisis yang diperoleh telah dirumuskan ke dalam Jadual 2 di atas. Kajian telah membincangkan bahawa cadangan mekanisme undang-undang melalui pindaan akta dan garis panduan sedia ada masih perlu kepada penambahbaikan. Walaupun setiap badan pengawal selia telah mengambil inisiatif menyediakan garis panduan dan manual di peringkat badan pengawal dan industri, namun ia masih belum mencapai objektif untuk memastikan kestabilan industri Ar-Rahnu melalui pengawalseliaan yang tepat dan mampu melindungi semua pihak. Dalam masa yang sama, cadangan untuk mengguna pakai pada APD 2011 atau menempel pada mana-mana akta lain juga bukanlah cadangan yang paling tepat untuk menyatakan hak pihak-pihak yang terlibat secara komprehensif.

Sebaliknya dengan mewujudkan satu akta khusus, penyeragaman dalam kalangan industri dapat dilaksanakan dan pertikaian di antara pihak-pihak yang berkontrak boleh dinyatakan dengan terperinci dan dikuatkuasakan secara lebih berkesan. Melalui akta tersebut semua garis panduan, penetapan polisi dan penyelarasan ke atas semua penyedia perkhidmatan Ar-Rahnu dapat

diselia berdasarkan undang-undang dengan mengambil kira kesemua aspek meliputi interpretasi, panduan menurut syarak, prosedur dan hak pihak-pihak yang berkontrak.

Oleh yang demikian, kajian melihat pengawal seliaan Ar-Rahnu tidak memadai dengan hanya merujuk kepada undang-undang sekunder (substantif) atau melakukan pindaan kepada akta konvensional sedia ada sebaliknya satu undang-undang primer (regulatori) penting untuk mengawal selia aktiviti Ar-Rahnu sebagaimana wujudnya Akta Perkhidmatan Kewangan Islam 2013 yang jelas melindungi kepentingan golongan pengguna² dan industri.

Sehubungan dengan itu, berdasarkan beberapa kelemahan pada tiga cadangan mekanisme undang-undang iaitu Akta 81, APD 2011 dan garis panduan membawa kajian untuk mencadangkan penggubalan undang-undang khusus Ar-Rahnu. Menerusi undang-undang khusus tersebut, badan pengawalselia tunggal boleh memastikan operasi dan aktiviti Ar-Rahnu mampu berdaya saing setanding dengan institusi kewangan lain seperti perbankan Islam, takaful,

² Seksyen 6(b) Akta Perkhidmatan Kewangan Islam 2013

amanah saham Islam dan institusi permodalan Islam. Dalam masa yang sama, institusi Ar-Rahnu itu sendiri masih tertakluk kepada undang-undang sekunder yang lain seperti Akta Kontrak 1950 dan Akta Syarikat 1965 sebagaimana dalam Kes *Bank Islam Malaysia Berhad v Adnan bin Omar*³ yang mana mahkamah memutuskan perbankan Islam masih tertakluk dalam operasinya kepada undang-undang sivil seperti Akta Kontrak 1950, Kanun Tanah Negara 1956, Akta Sewa Beli 1967 dan undang-undang lain.

KESIMPULAN

Sebagai rumusan, artikel ini telah membincangkan mekanisme pengurusan Ar-Rahnu di Malaysia dari perspektif undang-undang. Hasil penelitian mendapati terdapat empat bentuk mekanisme undang-undang yang masih dibincangkan untuk tujuan penyeragaman Ar-Rahnu di Malaysia. Empat mekanisme undang-undang tersebut adalah mekanisme pindaan terhadap Akta 81, mekanisme garis panduan Ar-Rahnu, mekanisme pindaan melalui Akta Perihal Dagangan 1972 dan mekanisme mewujudkan Akta Ar-Rahnu. Hasil perbincangan mendapati pengurusan Ar-Rahnu lebih terjamin melalui penggubalan satu akta khusus Ar-Rahnu berbanding mekanisme yang lain kerana bersifat komprehensif dan mempunyai keabsahan di sisi undang-undang.

RUJUKAN

- Abdul Ghafar Ismail & Shahida Shahimi. 2013. Regulation. Dlm. Selamah Maamor & Abdul Ghafar (pnyt.). *Ar-Rahnu: Islamic Pawn broking*, hlm. 121–136. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa & Pustaka.
- Abdul Ghafar Ismail, Widiyanto Mislan Cokro & Selamah Maamor 2007. A comparative study of the relative efficiency of conventional and Islamic pawnshop. Kertas kerja di Workshop in Islamic Financial Markets and Institutions. Anjuran Universiti Kebangsaan Malaysia. Bangi, Selangor: Universiti Kebangsaan Malaysia, 28 Februari.
- Abdul Halim Zulkifli. 2015. Kontrak hubungan penggadai dan pemegang gadaian dalam pelaksanaan Ar-Rahnu di Malaysia. Tesis Dr. Fal, Fakulti Undang-Undang, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Ahmad Ibrahim. 1997. Legal framework of Islamic banking in Malaysia. *IKIM Law Journal* 1(1): hlm. 1-29.
- Ahmad Saufi Abdul Rahman. 2007. Development of consumer credit laws in Malaysia. *Journal of International Commercial Law and Technology* 2(2): 68–72.
- Ahmad Saufi Abdul Rahman. 2007. Development of consumer credit laws in Malaysia. *Journal of International Commercial Law and Technology* 2(2): 68–72.
- Akta Pemegang Pajak Gadai 1972 [Akta 81]
- Ani Salina Salji. 2016. Temu bual cabaran bagi industri Ar-Rahnu. Habib Jewels Sdn. Bhd., Kuala Lumpur. Temu bual, 30 Mac.
- Asiah Alkharib Shah. 2016. Pengaruh Cabaran Penyedia Perkhidmatan Ar-Rahnu di Malaysia. Dlm. Azreen Hamiza Abdul Aziz (pnyt.). *Isu-Isu Kontemporari Pengurusan Aset Islam*, hlm.127–142. Pulau Pinang: Penerbit Universiti Sains Malaysia.
- Asiah Alkharib Shah dan Dziauddin Sharif. 2017. Penasihat Syariah di penyedia perkhidmatan Ar-Rahnu: tinjauan semula terhadap garis panduan dan pelaksanaan. *Jurnal Muamalat* 10: 1-17
- Azila Abdul Razak, Nurul Huda Md Yusuff & Fidlizon Muhammad. 2014. Kemapanan dan daya saing pajak gadai Islam di Malaysia. *Prosiding PERKEM ke-9 2014*, hlm. 9: 551–560.
- BNM. 2015. http://w2.bnm.gov.my/guidelines/05_shariah/Rahn%20Exposure%20Draft%2020150930.pdf [5 Disember 2016]
- Catatan pemerhatian. 2015. Pra Mesyuarat Pengawalseliaan Aktiviti Ar-Rahnu Bil. 1/2015. 14 September 2015. Putrajaya
- David, F. 2013. *Strategic Management, Concept And Cases*. Ed. 14th. Pearson Prentice Hall.
- Garis Panduan Pelaksanaan Perniagaan Pajak Gadai Secara Islam (ar-rahnu). 2004. Diluluskan di bawah Akta Pemegang Pajak Gadai 1972 [akta 81] dan Peraturan-Peraturan Pemegang Pajak Gadai (kawalan dan pelesenan) 2004. Putrajaya.
- Khairul Nizan Che Nik. 2016. Temu bual cabaran bagi industri Ar-Rahnu. Pos Malaysia Berhad, Kuala Lumpur. Temu bual, 25 Mac.
- Khoh Joo Bee. Temu bual bidang kuasa KPKT terhadap kawal selia Ar-Rahnu.. Putrajaya, Wilayah Persekutuan. Temu bual, April 18.
- KPKT. (2014). Catatan Mesyuarat Jawatankuasa Teknikal Bagi Akta Pajak Gadai Islam (Ar-Rahnu) Bil. 1/2014. Putrajaya.
- Mahmud Saedon Awang Othman. 1993. Akta Pajak gadai (1972) dari pandangan Islam dan hubungannya dengan Al-Rahn. Kertas Kerja Seminar Kebangsaan Pajak gadai Islam (Ar-Rahn). Anjuran Persatuan Ulama Malaysia dengan kerjasama MAE Escapades Sdn. Bhd. Hotel Subang Merlin, Subang Jaya, 13 November.
- Mohamad Ali Hasan. 2016. Temu bual cabaran bagi industri Ar-Rahnu. Angkatan Koperasi

³ [1994] 3 CLJ 735 / [1994] MLJU 221

- Kebangsaan Malaysia, Kuala Lumpur. Temu bual, 17 Mac.
- Mohamad Nor Suhairy Zainal. 2016. Temu bual cabaran bagi industri Ar-Rahnu. Agro Bank, Kuala Lumpur. Temu bual, 8 Mac.
- Mohamad Sollehin Mohamad Hair. 2012. Ar-Rahnu : Kajian perbandingan antara Islam dan konvensional di Bank Rakyat dan YaPEIM. Disertasi Sarjana, Fakulti Pengajian Islam, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Mohd Hamdan Adnan. 2014. Pajak gadai dari sudut pengguna. Dlm. YaPEIM (pnyt.) *Skim Ar-Rahnu : Sumbangan & Cabaran Dalam Pembangunan Sosioekonomi Ummah*, hlm. 134–147. Kuala Lumpur: Yayasan Pembangunan Ekonomi Islam Malaysia (YaPEIM).
- Mohd Sadad bin Mahmud & Radiah Abd Kadir. 2012. Perkembangan takaful di Malaysia : satu kajian undang-undang kewangan Islam. *Kanun Jurnal Undang-Undang Malaysia* 24 (2): 252–259.
- Nor Mohamed Yakcop. 1996. *Teori, Amalan dan Prospek Sistem Kewangan Islam di Malaysia*. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd.
- Nur Azura Sanusi & Selamah Maamor. 2004. Pajak gadai Konvensional dan Ar-Rahn: Terjaminkah Hak Pengguna? Kertas kerja Seminar Kebangsaan Fakulti Ekonomi 2004 : "Daya saing ekonomi dan sosial ke arah pemantapan pembangunan Ekonomi". Anjuran Universiti Utara Malaysia. Kedah, t.th.
- Nur Azura Sanusi & Selamah Maamor. 2004. Pajak gadai Konvensional dan Ar-Rahn: Terjaminkah Hak Pengguna? Kertas kerja Seminar Kebangsaan Fakulti Ekonomi 2004 : "Daya saing ekonomi dan sosial ke arah pemantapan pembangunan Ekonomi". Anjuran Universiti Utara Malaysia. Kedah, t.th.
- Nur Hayati Rasmin & Ruzian Markom. 2014. An overview on implementation of Ar-Rahnu in Malaysia. *Proceedings of PERKEM* ke-9, hlm.561–570.
- Nurul Huda Md Yusuff, Azila Abdul Razak & Fidlizan Muhammad. 2015. Kepatuhan proses gadaian dalam sistem pajak gadai Islam di Malaysia. *Labuan e-Journal of Muamalat and Society* 9: 57–74.
- Salleh Bakar. 2016. Temu bual cabaran bagi industri Ar-Rahnu. Yayasan Pembangunan Ekonomi Islam Malaysia, Kuala Lumpur. Temu bual, 8 Mac.
- Shamsiah Mohamad & Safinar Salleh. 2008. Upah Simpan Barang Dalam Skim Ar-Rahnu: Satu Penilaian Semula. *Jurnal Fiqh* 5: 47–65.
- Shamsiah Mohamed. 2016. Temu bual cabaran bagi industri Ar-Rahnu. *Islamic Shari'ah Research Academy for Islamic Finance (ISRA)*, Kuala Lumpur. Temu bual, Mac 11.
- SKM. 1993. Suruhanjaya Koperasi Malaysia gpxx: GarisPanduanAktivitiPajakGadai Islam (Ar-Rahnu)(GP25). Malaysia: Suruhanjaya Koperasi Malaysia.
- Uzaimah Ibrahim, Safinar Salleh & Ahmad Ibrahim. 2006. The objectives of al-rahnu and their achievement in charge/mortgage in Islamic home financing: an analysis. *Proceedings of The International Conference on Islamic Jurisprudence and the Challenges of the 21st Century*. hlm.1–13
- Uzaimah Ibrahim, Safinar Salleh & Ahmad Ibrahim. 2006. The objectives of al-rahnu and their achievement in charge/mortgage in Islamic home financing: an analysis. *Proceedings of The International Conference on Islamic Jurisprudence and the Challenges of the 21st Century*. hlm.1–13
- Wan Farid Imran Wan A.Latif. 2016. Temu bual cabaran bagi industri Ar-Rahnu. Ar-Rahnu MAIDAM, Kuala Terengganu. Temu bual secara bertulis, 17 Julai.

Asiah Alkharib Shah,
mohdasyrafezani@yahoo.com
Pelajar Sarjana
Pusat Fiqh Kontemporari dan Pematuhan Syariah,
Fakulti Pengajian Islam,
Universiti Kebangsaan Malaysia,
43600 Bangi, Selangor,
MALAYSIA

Nurhafilah Musa
hafilah@ukm.edu.my

Fakulti Undang-undang,
Universiti Kebangsaan Malaysia,
43600 Bangi, Selangor,
MALAYSIA

Salmy Edawaty Yacob
salmy1001@ukm.edu.my
Pusat Fiqh Kontemporari dan Pematuhan Syariah,
Fakulti Pengajian Islam,
Universiti Kebangsaan Malaysia,
43600 Bangi, Selangor,
MALAYSIA

Journal of Contemporary Islamic Law

(2018)Vol. 3(1)

Editor-In-Chief

Dr. Mohd Al Adib Samuri

Co-Editor

Assoc. Prof. Dr. Salmi Edawati Yaacob

Secretary

Dr. Nurul Ilyana Muhd Adnan

Senior Editors

Prof. Dr. Abdul Basir Mohamad

Prof. Dr. Mohd Nasran Mohamad

Assoc. Prof. Dr. Shofian Ahmad

Assoc. Prof. Dr. Zaini Nasohah

Assoc. Prof. Dr. Iknor Azli Ibrahim

Assoc. Prof. Dr. Zuliza Mohd Kusrin

Chief Managing Editor

Dr. Mat Noor Mat Zain

Arabic Copy Editor

Anwar Fakhri Omar

Bahasa Copy Editor

Dr. Mohd Zamro Muda

Md. Yazid Ahmad

Editor

Dr. Mohammad Zaini Yahaya

Dr. Nik Abd. Rahim Nik Abdul Ghani

Dr. Azlin Alisa Ahmad

Mohd Hafiz Safiai

Published by:

Centre for Contemporary Fiqh and Sharia
Compliance,

Faculty of Islamic Studies,

Universiti Kebangsaan Malaysia,

43600 Bangi, Selangor, Malaysia.

Suggested citation style:

Author, (2018), Title, Journal of Contemporary

Islamic Law, 3(1), pages, <http://www.ukm.my/jcil>

eISSN 0127-788X

Copyrights:

This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-Noncommercial-No Derivative Works
3.0 Unported License

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

You can download an electronic version online. You
are free to copy, distribute and transmit the work
under the following conditions: Attribution – you
must attribute the work in the manner specified by
the author or licensor (but not in any way that
suggests that they endorse you or your use of the
work); Noncommercial – you may not use this work
for commercial purposes; No Derivate Works – you
may not alter, transform, or build upon this work.

Journal of Contemporary ISLAMIC LAW

Volume: 3 Issue: 1

eISSN: 0127-788X

JUNE 2018



Published by:

Centre for Contemporary Fiqh and Sharia Compliance,
Faculty of Islamic Studies,
Universiti Kebangsaan Malaysia,
43600 Bangi, Selangor, Malaysia.
www.ukm.my/jcil

eISSN 0127-788X

