

TADBIR URUS DAN PENGAWALSELIAAN AR-RAHNU DI MALAYSIA: BIDANG KUASA SIAPAKAH?

*(Governance and Ar-Rahnu Supervision
in Malaysia: Whose Jurisdiction?)*

Asiah Alkharib Shah
mohdasyrafezani@yahoo.com

Nurhafilah Musa
hafilahmusa@gmail.com

Salmy Edawati Yaacob
salmy1001@ukm.edu.my

Universiti Kebangsaan Malaysia.

Abstrak

Terdapat pelbagai kategori agensi yang menawarkan perkhidmatan ar-rahnu meliputi institusi kewangan dan bukan kewangan seperti koperasi, syarikat dan syarikat di bawah rangkaian negeri yang ditadbir oleh badan pengawal selia yang berbeza di Malaysia. Kepelbagaian tadbir urus ar-rahnu ini menyukarkan aktiviti penyelarasan dan penguatkuasaan terhadap aktiviti ar-rahnu. Artikel ini membincangkan agensi yang lebih sesuai dilantik sebagai badan pengawal selia aktiviti ar-rahnu dan melihat fungsi institusi tersebut untuk memperkukuh mekanisme tadbir urus ar-rahnu. Kajian kualitatif dengan pendekatan kajian kes pelbagai, serta pengumpulan data secara analisis dokumen dan temu bual dilaksanakan. Hasil kajian mendapati penentuan bidang kuasa bagi mengawal selia aktiviti ar-rahnu hendaklah merujuk Perlembagaan Persekutuan, dan Kementerian Kewangan dikenal pasti sebagai badan pengawal selia yang sesuai menyelaraskan aktiviti ar-rahnu dengan dibantu oleh Bank Negara Malaysia (BNM), Suruhanjaya Syarikat Malaysia (SSM), Suruhanjaya Koperasi Malaysia (SKM), dan Majlis Agama Islam Negeri (MAIN).

Kata kunci: ar-rahnu, bidang kuasa, pengawalseliaan, undang-undang

Abstract

Islamic pawn-broking (Ar-Rahnu) activities in Malaysia began in 1990s. Currently, there are various categories of institutions offering Islamic pawn-broking services, ranging from financial and non-financial institutions such as cooperatives, companies and state-linked companies. Each category of institutions is governed by a different regulatory body. The diversity of governance in ar-rahnu activities creates difficulty in coordination and enforcement of these activities. In order to standardize the governance of Ar-Rahnu, there was a suggestion to appoint a single regulatory body for Ar-Rahnu. Hence, the purpose of this paper is to discuss the appropriate agency to be appointed as the regulatory body for Ar-Rahnu activities in Malaysia. In addition, focus will also be given to see how some of the functions of existing institutions can be utilized for the purpose of strengthening the governance mechanisms of Ar-Rahnu in Malaysia. This is a qualitative study with multiple case studies approach, for which data was collected through analysis of documents and interviews to obtain the results. The study finds that determination of power to regulate the activities of Ar-Rahnu in Malaysia should be with reference to the Federal Constitution of Malaysia, and the Ministry of Finance, Malaysia, is the most suitable body to streamline ar-Rahnu activities, with the aid of Bank Negara Malaysia (BNM), the Companies Commission of Malaysia (SSM), the Malaysian Co-Operative Societies Commission (SKM), and the State Religious Councils (MAIN).

Keywords: Ar-Rahnu, jurisdictions, supervision, law

PENDAHULUAN

Skim ar-rahnu merupakan perkhidmatan kewangan Islam yang mengangkat nama Malaysia sebagai peneraju sistem gadaian Islam pada peringkat dunia.¹ Kriteria skim ar-rahnu yang bersifat mikro kredit ini bukan sahaja menjadi tarikan kepada pihak industri

1 Hisham Sabri, Abdul Shukor, S., Ummi Salwa, A. B., & Kamaruzaman Jusoff. (2013). The concept and challenges of Islamic pawnbroking (ar-rahnu). *Middle-East Journal of Scientific Research* 13, 98 – 102.



dalam kalangan institusi kewangan dan bukan institusi kewangan, malahan masyarakat umum kerana skimnya mudah difahami, sangat membantu golongan sasaran, praktikal dengan kehendak ekonomi semasa, serta mampu menjana keuntungan kepada kedua-dua pihak yang berkontrak sebagai sumber kewangan yang relevan pada masa ini.

Usul untuk melaksanakan skim ar-rahnu di Malaysia diputuskan dalam Mesyuarat Majlis Kebangsaan bagi Hal Ehwal Islam Malaysia (MKI) pada April 1983 untuk dilaksanakan oleh MAIN atau Bank Islam Berhad.² Namun, skim tersebut hanya mula dilaksanakan pada 23 Januari 1992 oleh Majlis Agama Islam dan Adat Melayu Terengganu (MAIDAM) melalui penubuhan Muassasah Gadaian Islam Terengganu (MGIT) yang kini dikenali sebagai Ar-Rahnu MAIDAM sebelum diikuti oleh Permodalan Kelantan Berhad (PKB) pada 12 Mac 1992.³ Kini, ar-rahnu rancak berkembang dan terdapat empat kategori institusi yang menyediakan perkhidmatan ar-rahnu bersama-sama empat badan pengawal selia yang berbeza. Institusi kewangan seperti Bank Rakyat dan Agro Bank dikawal selia oleh BNM, sektor koperasi diletakkan di bawah seliaan SKM, kategori syarikat dikawal selia oleh Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan (KPKT), manakala syarikat rangkaian negeri seperti Ar-Rahnu MAIDAM ditadbir oleh kerajaan negeri dengan pemantauan SKM.

Dalam konteks perundangan, Akta Pemegang Pajak Gadai 1972 (Akta 81) merupakan undang-undang yang diluluskan oleh parlimen pada tahun 1972 bagi menggantikan sembilan enakmen atau ordinan yang berasingan bagi setiap negeri di Malaysia yang berkaitan dengan pajak gadai.⁴ Pentadbiran Akta 81 tersebut terletak di bawah portfolio Kementerian Perumahan dan Kerajaan

- 2 Nor Mohamed Yakcop. (1996). *Teori, amalan dan prospek sistem kewangan Islam di Malaysia*. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd.
- 3 Ab. Mumin Ab. Ghani. (1999). *Sistem kewangan Islam dan pelaksanaannya di Malaysia*. Kuala Lumpur: Jabatan Kemajuan Islam Malaysia.
- 4 Wan Abdullah, W. A. R. K. (1999). Historical development of pawning practice in Malaysia. *Jurnal Pembangunan Sosial*, 1, 66 – 80.



Tempatan yang kini dikenali sebagai Kementerian Kesejahteraan Bandar, Perumahan dan Kerajaan Tempatan (KPKT) yang menyelaraskan dan menyeragamkan pentadbiran pajak gadai di Malaysia, serta menjamin industri pajak gadai yang sihat, di samping melindungi kepentingan pengguna. Walau bagaimanapun, undang-undang ini tidak mencakupi pengawalseliaan terhadap semua kategori penyedia perkhidmatan ar-rahnu seperti institusi kewangan dan koperasi. Keadaan ini pastinya memberikan kesan kerana tidak semua institusi ar-rahnu tertakluk pada peraturan pelesenan dan prosedur penamatan di bawah Akta 81 sekiranya didapati wujud penyelewengan, disahkan bankrap, diputuskan bersalah oleh mahkamah atau apa-apa yang difikirkan wajar oleh pendaftar atau KPKT⁵. Sebagai contoh, bagi institusi perbankan yang beroperasi sebagai bank perdagangan, bank cawangan dan koperasi, kebenaran untuk menjalankan operasi gadaian dijamin oleh Akta Bank dan Institusi-institusi Kewangan 1989 (Akta 372) yang membenarkan gadaian beroperasi sebagai suatu unit tanpa perlu diletakkan di bawah peruntukan untuk memohon lesen pajak gadai.⁶

Selaras dengan kepelbagaian bidang kuasa tersebut, setiap badan pengawal selia mewujudkan garis panduan dan kaedah pemantauan bagi mengawal selia aktiviti ar-rahnu pada peringkat agensi.⁷ Pada masa yang sama, setiap penyedia perkhidmatan ar-rahnu mewujudkan manual polisi sebagai rujukan dan panduan pada peringkat agensi.⁸ Keadaan ini menyukarkan penyelarasan dan

- 5 Abdul Ghafar Ismail, & Shahida Shahimi. (2013). Regulation. In *Ar-Rahnu: Islamic Pawnbroking* (pp. 121 – 136). Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- 6 Kamarulzaman Sulaiman. (2013). *Konsep dan kaedah al-rahnu di Malaysia*. Selangor: Penerbit UiTM.
- 7 Nur Hayati Rasmin, & Ruzian Markom. (2014). An overview on implementation of ar-rahnu in Malaysia. In *Proceedings of PERKEM Ke-9* (pp. 561 – 570). Selangor: Fakulti Ekonomi dan Pengurusan, UKM.
- 8 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.



pemantauan dibuat terhadap aktiviti ar-rahnu yang dijalankan.

Kepelbagaian tadbir urus ini memberikan kesan, dan menyukarkan urusan penyelarasan dan pengawalseliaan aktiviti ar-rahnu di Malaysia. Abdul Ghafar & Shahida⁹ dalam kajiannya menyatakan bahawa pengawalseliaan yang seragam sangat mempengaruhi perkhidmatan sesebuah skim pajak gadai Islam. Menurut Mohd. Hamdan (2005),¹⁰ garis panduan kawal selia merupakan isu yang signifikan dengan tadbir urus ar-rahnu berdasarkan wang operasi yang diperoleh daripada dana awam seperti geran kerajaan dan subsidi, sumbangan daripada MAIN mahupun pelabur individu dalam bentuk modal persendirian, modal keluarga atau saham koperasi. Pendapat ini disokong oleh kajian yang dilakukan oleh Selamah (2010)¹¹ yang mendapati pengawalseliaan terhadap penyedia perkhidmatan ar-rahnu penting berdasarkan pemberian subsidi dan sumber dana lain yang diperoleh untuk memastikan objektif pemberi dana tercapai.

Selaras dengan keperluan tadbir urus dan pengawalseliaan yang seragam, kerajaan perlu membincangkannya secara serius agar aktiviti ar-rahnu ini dikawal oleh sebuah kementerian yang juga mempunyai bidang kuasa terhadap akta ar-rahnu yang bakal digubal. Keputusan Jemaah Menteri yang pertama pada 27 Februari 2009 mencadangkan agar pengawalseliaan aktiviti dan undang-undang yang berkaitan dengan ar-rahnu diletakkan di bawah portfolio Kementerian Kewangan.¹² Walau bagaimanapun, keputusan tersebut terpaksa dibincangkan semula pada 12 Februari 2014 dengan

- 9 Abdul Ghafar Ismail, & Shahida Shahimi. (2013). Regulation. In Selamah Maamor, & Abdul Ghafar (Ed.). *Ar-Rahnu: Islamic Pawnbroking* (pp. 121 – 136). Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- 10 Mohd. Hamdan Adnan. (2005). Pajak gadai dari sudut pengguna. In *Kompilasi Prosiding Konvensyen Ar-Rahnu Serantau 2002/2004* (pp. 61–74). Kuala Lumpur: Yayasan Pembangunan Ekonomi Islam Malaysia (YaPEIM).
- 11 Selamah Maamor. (2010). *The determinants of Islamic pawnshop (ar-rahnu)*. Selangor: Universiti Kebangsaan Malaysia.
- 12 Kementerian Kewangan. (2012). *Minit mesyuarat bagi membincangkan penggubalan Akta Pemegang Pajak Gadai Islam (ar-rahnu)*. Putrajaya: Kementerian Kewangan.



melantik KPKT sebagai penggubal akta ar-rahnu.¹³ Sehingga hari ini, walaupun draf akta ar-rahnu sedang digubal, namun perbincangan berkaitan dengan pelantikan badan pengawal tunggal ar-rahnu masih dibincangkan oleh pihak kerajaan.¹⁴

Hasil temu bual dengan empat informan yang mewakili empat kategori penyedia perkhidmatan ar-rahnu menunjukkan bahawa setiap informan cenderung untuk memilih badan pengawal selia masing-masing sebagai badan pengawal aktiviti ar-rahnu. Maklum balas atau harapan informan (industri) terhadap akta ar-rahnu dan pihak yang dicadangkan untuk dilantik sebagai badan pengawal selia aktiviti ar-rahnu adalah seperti dalam Jadual 1:

Jadual 1 Maklum balas industri terhadap cadangan akta ar-rahnu dan pelantikan badan pengawal selia aktiviti ar-rahnu.

Bil.	Informan	Harapan terhadap Akta Ar-Rahnu	Cadangan Badan Pengawal Selia
1.	Ar-Rahnu YaPEIM	Membantu perkembangan ar-rahnu.	SKM
2.	Ar-Rahnu Pos Malaysia	Menjadi rujukan dan garis panduan yang selaras untuk manfaat masyarakat.	Tidak dinyatakan
3.	Ar-Rahnu Agro Bank	Tidak melibatkan institusi kewangan.	BNM
4.	Ar-Rahnu MAIDAM	Menjamin suatu penguatkuasaan undang-undang.	Tidak dinyatakan
5.	Ar-Rahnu Express Habib Jewels Sdn. Bhd.	Mampu memberikan keadilan kepada kedua-dua pihak, iaitu industri dan pengguna.	KPKT

13 KPKT. (2014). Catatan Mesyuarat Jawatankuasa Teknikal bagi Akta Pajak Gadaai Islam (Ar-Rahnu) Bil. 1/2014. Wilayah Persekutuan Putrajaya.

14 Khoh Joo Bee. (2016, 18 April). Bidang kuasa KPKT terhadap pengawalseliaan ar-rahnu. Personal Interview Wilayah Persekutuan Putrajaya.

sambungan **Jadual 1**

	Informan	Harapan terhadap Akta Ar-Rahnu	Cadangan Badan Pengawal Selia
6.	ANGKASA	Membantu industri dan bukan menyekat aktiviti.	SKM
7.	ISRA	Memudahkan proses penyediaan undang-undang ar-rahnu.	KPKT

(Sumber: Ani Salina, 2016; Khairul Nizan, 2016; Mohamad Ali, 2016; Salleh, 2016; Shamsiah dan Wan Farid Imran, 2016)

Oleh sebab masih wujud kepincangan bidang kuasa dan pelantikan badan pengawal selia tunggal pada peringkat kerajaan dan industri, artikel ini membincangkan agensi yang terlibat dalam kegiatan dan pengawalseliaan tadbir urus aktiviti ar-rahnu di Malaysia dan mengenal pasti bagaimanakah kegiatan ar-rahnu boleh diperkukuh menerusi institusi, agensi, dan kerangka perundangan dan kawal selia sedia ada. Kandungan artikel ini dibahagikan kepada dua bahagian, iaitu pertama, huraian tentang agensi yang terlibat dengan kegiatan dan pengawalseliaan ar-rahnu di Malaysia; dan kedua, cadangan memperkukuh tadbir urus ar-rahnu di Malaysia berdasarkan institusi dan kerangka perundangan dan pengawalseliaan yang sedia ada.

METODOLOGI KAJIAN

Kajian kualitatif dengan pendekatan kajian kes pelbagai (*multiple case study*) digunakan sebagai reka bentuk kajian. Dua kaedah kajian yang digunakan termasuklah analisis teks dan kandungan terhadap dokumen undang-undang, dan kaedah temu bual. Analisis dokumen undang-undang dilakukan bagi mendapatkan maklumat yang berkaitan dengan bidang kuasa badan pengawal selia ar-rahnu. Sementara itu, pihak yang terlibat dalam temu bual ialah pihak pengurusan bagi kelima-lima penyedia perkhidmatan ar-rahnu yang mewakili empat kategori, iaitu YaPEIM dan Ar-Rahnu Pos Malaysia (koperasi), Agro Bank (institusi kewangan), dan Ar-

Rahnu MAIDAM (syarikat di bawah rangkaian negeri dan Ar-Rahnu Express Habib Jewels Sdn. Bhd. (syarikat), dua badan pengawal selia ar-rahnu, iaitu KPKT dan SKM, serta dua institusi lain yang aktif menyumbang kepada pembangunan dan penyelidikan ar-rahnu, iaitu ANGKASA (Angkatan Koperasi Kebangsaan) dan ISRA (*International Shari'ah Research Academy for Islamic Finance*).

KEUPAYAAN TADBIR URUS BADAN PENGAWAL SELIA AR-RAHNU DI MALAYSIA

Bahagian ini menganalisis keupayaan tadbir urus badan pengawal selia kegiatan ar-rahnu di Malaysia dari dua perspektif utama, iaitu keupayaan dan bidang kuasa tadbir urus. Dalam konteks keupayaan badan pengawal selia ar-rahnu, tiga aspek yang dinilai melibatkan pengalaman dan aktiviti pengawalseliaan, peraturan dan undang-undang yang disediakan, serta sumber tenaga pakar, termasuk penguat kuasa dan badan pengawasan syariah yang kukuh sebagai rujukan dan sandaran. Sementara itu, dalam konteks bidang kuasa, analisis punca kuasa perundangan akan menentukan ketepatan portfolio bagi sesebuah badan pengawal selia ar-rahnu. Sebanyak empat badan pengawal selia yang akan dibincangkan, iaitu KPKT, SKM, BNM dan MAIDAM.

Kementerian Kesejahteraan Bandar, Perumahan dan Kerajaan Tempatan

Dari sudut pengalaman operasi, Kementerian Kesejahteraan Bandar, Perumahan dan Kerajaan Tempatan (KPKT) berpengalaman mengawal selia pajak gadai konvensional untuk tempoh lebih 30 tahun (1971-2017). Selain mempunyai akta khusus dan undang-undang subsidiari pemegang pajak gadai konvensional, iaitu Akta Pemegang Pajak Gadai 1972 (Akta 81) yang dibaca bersama-sama Peraturan-peraturan Pemegang Pajak Gadai (Kawalan dan Pelesenan) 2004, KPKT menyediakan Garis Panduan Pelaksanaan Perniagaan Pajak Gadai Secara Islam (Ar-Rahnu) yang diluluskan di bawah akta dan undang-undang subsidiari yang sama. Walau bagaimanapun, berdasarkan pengecualian yang diberikan di bawah



seksyen 46 Akta 81,¹⁵ bidang kuasa KPKT hanya meliputi syarikat yang menjalankan ar-rahnu dan tidak mencakupi sektor koperasi dan perbankan.

Melalui garis panduan tersebut¹⁶, pelaksanaan modus operandi ar-rahnu disediakan susulan permintaan daripada pemohon lesen ar-rahnu, selain mengambil kira isu sensitif yang dibangkitkan oleh pelanggan Islam berhubung dengan amalan riba dalam pajak gadai konvensional (Garis Panduan LHDN dan Akta 81, 2011). Susulan wujudnya garis panduan tersebut, sebanyak empat peruntukan dalam Peraturan-peraturan Pemegang Pajak Gadai (Kawalan dan Pelesenan) 2004 diberikan pengecualian kepada penyedia perkhidmatan ar-rahnu seperti yang berikut:

1. Seksyen 22 berkaitan dengan bayaran pampasan akibat kehilangan atau kerosakan ketika dalam simpanan pengendali ar-rahnu.
2. Seksyen 23 berkaitan dengan barang sandaran yang tidak ditebus hendaklah melalui proses lelongan tanpa mengira amaun sandaran.
3. Peraturan 12, Peraturan-peraturan Pemegang Pajak Gadai (Kawalan dan Pelesenan) 2004 yang perlu menyatakan syarat tambahan lafaz ijab, qabul dan saksi dalam setiap surat gadaian.
4. Peraturan 17, Peraturan-peraturan Pemegang Pajak Gadai (Kawalan dan Pelesenan) 2004 yang meletakkan syarat maksimum upah simpan dikenakan tidak melebihi satu peratus (1%) sebulan.

Selain membuat pemantauan terhadap pajak gadai konvensional,

-
- 15 Seksyen 46 Akta 81 memberikan pengecualian kepada tiga pihak daripada peruntukan Akta 81, iaitu bank yang diberikan lesen untuk menjalankan perniagaan, Bank Pertanian Malaysia yang ditubuhkan di bawah Akta Bank Pertanian Malaysia dan sesuatu syarikat kerjasama yang didaftarkan di bawah mana-mana undang-undang bertulis yang berkuat kuasa di Malaysia.
- 16 Garis Panduan Pelaksanaan Perniagaan Pajak Gadai Secara Islam (Ar-Rahnu) disediakan semenjak tahun 2007.



KPKT turut menjalankan pemantauan dan pengauditan secara berkala terhadap pengendali ar-rahnu di bawah seliaannya, khususnya setiap kali proses lelongan dijalankan. Menurut Khoh Joo Bee (2016),¹⁷ sekurang-kurangnya pemantauan dilakukan terhadap 1200 buah premis pajak gadai dan premis peminjaman wang setiap tahun. Antara fungsi pengawalseliaan yang dijalankan oleh KPKT termasuklah pelesenan, pengauditan, aktiviti pelelongan, penerimaan laporan tahunan pada setiap bulan Februari dan penguatkuasaan sekiranya wujud aduan atau ketidakpatuhan berlaku. Walau bagaimanapun, kekuatan 25 orang auditor yang ada menyukarkan KPKT untuk membuat pemantauan terhadap lebih kurang 4000 buah agensi peminjaman wang, serta lebih 300 buah institusi pajak gadai konvensional dan ar-rahnu di seluruh Malaysia.¹⁸ Tambahan pula, kepakaran auditor yang pada ketika ini masih terhad dalam aspek pengauditan berupa keselamatan, kewangan dan pelelongan semata-mata tidak termasuk aspek pematuhan syariah. Malah, KPKT masih belum mempunyai seksyen khusus yang mempunyai kepakaran untuk memantau aktiviti ar-rahnu, termasuk panel pengawasan syariah sebagai platform rujukan dalam urusan syarak.

Suruhanjaya Koperasi Malaysia

Suruhanjaya Koperasi Malaysia (SKM) lebih menumpukan aspek penyeliaan tadbir urus koperasi. Antara elemen tadbir urus yang dipantau termasuklah menyelia laporan tahunan koperasi, menghadiri mesyuarat agung tahunan koperasi dan melakukan pemeriksaan usaha wajar (*due diligence*) untuk melihat aspek pematuhan tadbir urus koperasi.¹⁹ Terkini, antara inisiatif yang diambil oleh SKM adalah dengan memperkenalkan Garis Panduan Tadbir Urus Syariah (GP 28) pada 1 Julai 2015. GP 28 ini disediakan ekoran wujudnya

17 Khoh Joo Bee. (2016, 18 April). Bidang kuasa KPKT terhadap pengawalseliaan ar-rahnu. Personal Interview. Wilayah Persekutuan Putrajaya.

18 Khoh Joo Bee. (2016, 18 April). Bidang kuasa KPKT terhadap pengawalseliaan ar-rahnu. Personal Interview. Wilayah Persekutuan Putrajaya.

19 Ibrahim Husain (2016, 28 Mac). Bidang kuasa SKM terhadap kawal selia ar-rahnu. Personal Interview. Suruhanjaya Koperasi Malaysia, Kuala Lumpur.



gesaan untuk melihat perniagaan atau aktiviti semua koperasi yang menjalankan aktiviti pengantaraan kewangan (*financial intermediation*) berlandaskan syariah, termasuk ar-rahnu yang beroperasi selaras dengan prinsip syarak. Bagi mencapai matlamat tersebut, garis panduan yang disediakan antara lain menyatakan keperluan mewujudkan fungsi Jawatankuasa Syariah dan sekurang-kurangnya seorang yang berperanan sebagai sekretariat kepada jawatankuasa syariah (Ibrahim, 2016).²⁰

Dalam konteks ar-rahnu, SKM menyediakan Garis Panduan Ar-Rahnu (GP 25) yang berkuat kuasa pada 14 Februari 2013. Berdasarkan analisis, GP 25 yang dikeluarkan oleh SKM dilihat lebih menyeluruh dan banyak menjurus kepada konsep dan kaedah pengendalian aktiviti ar-rahnu, keperluan yang perlu ada bagi setiap penyedia perkhidmatan, serta beberapa elemen yang menyentuh kawal selia aktiviti.

Berdasarkan kedua-dua garis panduan tersebut, SKM memberikan panduan yang wajar kepada 85 buah koperasi dengan pembukaan sebanyak 476 cawangan yang menjalankan aktiviti ar-rahnu.²¹ Walau bagaimanapun, kedua-dua garis panduan yang diwujudkan tidak selari dengan aktiviti pemantauan, penguatkuasaan dan pematuhan syariah yang dijalankan kerana SKM masih tidak mempunyai panel pengawasan syariah pada peringkat agensi mahupun sebuah seksyen khusus yang mempunyai kepakaran dalam pemantauan atau penguatkuasaan aspek pematuhan syariah. Bahkan auditor yang ada tidak berkemahiran untuk menguatkuasakan aspek pematuhan syariah. Ketiadaan tadbir urus syariah dalam agensi ini pastinya menyukarkan SKM untuk memantau dan menguatkuasakan dua garis panduan (GP 25 dan GP 28) yang diwujudkan.

20 Ibrahim Husain (2016, 28 Mac). Bidang kuasa SKM terhadap kawal selia ar-rahnu. Personal Interview. Suruhanjaya Koperasi Malaysia, Kuala Lumpur.

21 Ibrahim Husain (2016, 28 Mac). Bidang kuasa SKM terhadap kawal selia ar-rahnu. Personal Interview. Suruhanjaya Koperasi Malaysia, Kuala Lumpur.



Bank Negara Malaysia

Pada peringkat Bank Negara Malaysia (BNM) pula, penguatkuasaan dan pemantauan terhadap institusi kewangan Islam dilakukan dengan teliti selaras dengan portfolionya untuk menjaga kestabilan institusi kewangan di Malaysia. Antara kekuatan yang dimiliki oleh BNM termasuklah mempunyai Majlis Penasihat Syariah yang bertanggungjawab untuk menasihati BNM tentang sebarang isu syariah yang berkaitan dengan kewangan Islam atau transaksi BNM, serta entiti lain yang berkaitan.²² Malah, Majlis Penasihat Syariah diperakui sebagai pihak berkuasa tertinggi syariah dalam kewangan Islam di Malaysia berdasarkan Akta Bank Negara Malaysia 1958 (Pindaan 2003). Tambahan pula, BNM mempunyai unit penguatkuasaan dan bahagian syariah yang khusus mengaudit peraturan dan aspek pematuhan yang ditetapkan terhadap institusi kewangan Islam di Malaysia. Kedua-dua aspek ini dilihat memberikan kelebihan kepada BNM berbanding dengan KPKT dan SKM. Walau bagaimanapun, polisi BNM yang hanya menyelia institusi kewangan dan tidak berurusan secara langsung dengan pengguna menjadikan justifikasi untuk meletakkan skim dan akta ar-rahnu tidak wajar diletakkan di bawah pemantauan BNM.²³

Selaras dengan kewujudan platform Majlis Penasihat Syariah dan Bahagian Syariah yang dimiliki, BNM sangat memberikan perhatian terhadap produk dan operasi institusi kewangan Islam melalui peraturan dan garis panduan yang disediakan. Antara pendekatan yang diambil oleh BNM termasuklah mewajibkan institusi kewangan untuk memperkukuh kerangka tadbir urus syariah dengan memperkenalkan Kerangka Tadbir Urus Syariah bagi Institusi Kewangan Islam 2010 (*Shari'ah Governance Framework for Islamic Financial Institutions* (SGF 2010)).

22 Suhaimi Mohd. Yusof, & Ahmad Hazim Alias. (2008). Pendekatan membuat keputusan syariah dalam kewangan Islam. *Jurnal Muamalat*, 151 – 165.

23 Minit mesyuarat berhubung dengan penggubalan Akta Pemegang Pajak Gadaai Islam (Ar-Rahnu), 12 Ogos 2011. Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan (KPKT), Putrajaya.



Menurut Mushtak (2011),²⁴ objektif utama SGF 2010 diwujudkan adalah untuk mengukuhkan peranan lembaga pengarah, jawatankuasa syariah dan pengurusan yang berkaitan dengan isu syariah, termasuklah mewujudkan beberapa badan penting yang bertanggungjawab untuk melaksanakan pematuhan syariah dan fungsi penyelidikan bagi menghasilkan suasana kerja yang berasaskan syariah.

Bagi memberikan panduan kepada institusi kewangan yang menawarkan perkhidmatan ar-rahnu secara subsidiari, BNM menyediakan Garis Panduan Ar-Rahnu – Keperluan Syariah dan Pendekatan Pilihan yang masih pada peringkat draf dan pada ketika ini dapat dicapai melalui laman web BNM.²⁵ Secara umumnya, garis panduan yang dikeluarkan oleh BNM lebih banyak menyentuh konsep ar-rahnu yang digariskan oleh syarak sebagai panduan, namun perbincangannya dilihat lebih terperinci dan mencakupi keseluruhan konsep ar-rahnu, serta dapat memberikan kefahaman yang mendalam kepada pengendali perkhidmatan ar-rahnu, termasuk mereka yang tidak mempunyai latar belakang pengajian Islam berbanding dengan KPKT yang hanya menyentuh secara umum konsep pelaksanaan ar-rahnu. Walau bagaimanapun, garis panduan tersebut masih tidak mencakupi modus operandi dan tatacara pengendalian operasi ar-rahnu.

Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu Negeri Terengganu

Pada peringkat Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu Negeri Terengganu (MAIDAM), semua polisi, tadbir urus dan pengurusan penyediaan perkhidmatan ar-rahnu MAIDAM dipandu oleh pihak pengurusan MAIDAM. Asas pelibatan MAIDAM dalam aktiviti ar-rahnu boleh dirujuk berdasarkan dua peruntukan dalam Enakmen Pentadbiran Hal Ehwal Agama Islam (Terengganu) 2001.

24 Mushtak Parker. (2011). Islamic finance gets a boost from SGF. Retrieved from <http://arabnews.com/economy/islamicfinance/article231804.ece/service=print> at 1 Julai 2014.

25 BNM. (2016). About Bank Negara Malaysia. Retrieved from http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=en_about&pg=en_intro&ac=641&lang=en at 1 Januari 2016.



Pertama, seksyen 6(3) tentang identiti di sisi undang-undang dan fungsi majlis:

Majlis boleh membuat kontrak dan boleh memperoleh, membeli, mengambil, memegang, dan menikmati segala jenis harta alih dan tak alih, dan tertakluk pada mana-mana undang-undang bertulis yang menyentuhnya, boleh memindahkan hak, menyerahkan hak, menyerahkan dan memulangkan, menggadaikan, menggadaikan janji, mendemis, menyerahkan hak semula, memindahkan hak milik atau selainnya, melupuskan atau membuat apa-apa urusan tentang mana-mana harta alih atau tak alih yang terletak hak pada majlis atas apa-apa terma yang difikirkan patut oleh majlis menurut hukum syarak.

Selain itu, seksyen 27(1) tentang kewajipan majlis terhadap kemajuan ekonomi dan sosial orang Islam:

Maka hendaklah menjadi kewajipan majlis untuk menggalakkan, mendorong, membantu dan mengusahakan kemajuan dan kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat Islam di negeri Terengganu selaras dengan hukum syarak.

Kedua-dua peruntukan tersebut menunjukkan bahawa MAIDAM boleh melibatkan diri dalam kegiatan ar-rahnu sebagai salah satu kaedah untuk memajukan ekonomi orang Islam. Oleh itu, pihak pengurusan Ar-Rahnu MAIDAM bertanggungjawab untuk melaksanakan dasar dan aktiviti ar-rahnu seperti yang ditetapkan oleh MAIDAM, termasuk prosedur yang perlu dilaksanakan. Seksyen 106 Enakmen Pentadbiran Hal Ehwal Agama Islam (Terengganu) 2001 menyatakan bahawa majlis dengan kelulusan Duli Yang Maha Mulia Sultan, boleh membuat peraturan dan hendaklah disiarkan dalam warta bagi melaksanakan peruntukan enakmen ini. Antara peraturan yang boleh dibuat oleh majlis di bawah enakmen ini dinyatakan di bawah seksyen 106(2)(d):

borang, daftar, buku akaun, laporan, akaun, anggaran, dan dokumen lain hendaklah digunakan berkenaan dengan apa-apa tindakan atau perkara yang dilakukan di bawah atau menurut enakmen ini;



Hal ini termasuklah sebarang tatacara yang berkaitan dengan aktiviti ar-rahnu di negeri Terengganu. Antara prosedur yang ditetapkan termasuklah menyediakan bidang kuasa dan tanggungjawab yang jelas, mewujudkan sistem rekod prestasi aktiviti ar-rahnu secara sistematik, memantau maklumat kualiti dan risiko aktiviti ar-rahnu sekerap mungkin, serta menyediakan modal insan yang kompeten dan berintegriti.²⁶ Selain itu, MAIDAM juga mengeluarkan Tatacara Pengendalian Piawai Ar-Rahnu (SOP) yang menepati konsep manual polisi bagi Ar-Rahnu MAIDAM. Tataranya juga dilihat mampu melindungi pihak yang berkontrak dan menjelaskan proses gadaian yang sepatutnya berlaku. MAIDAM juga menyediakan prosedur yang disertakan bersama-sama borang yang diperlukan, seperti borang permohonan (ARM 1), borang pengisytiharan gadaian (ARM 2) dan borang pelanjutan gadaian (ARM 3). Bagi memastikan kepatuhan syariah dalam sistem pengurusan dan operasi Ar-Rahnu MAIDAM terpelihara, dua entiti yang bertanggungjawab bagi pengawasan syariah ialah Ahli Mesyuarat MAIDAM dan Jawatankuasa Fatwa Negeri Terengganu yang dianggotai oleh mufti negeri Terengganu. Isu yang berkaitan dengan hukum diputuskan oleh Jawatankuasa Fatwa Negeri Terengganu, manakala dasar ar-rahnu dibincangkan dan diputuskan oleh Ahli Mesyuarat MAIDAM.

ANALISIS TADBIR URUS AKTIVITI AR-RAHNU BERDASARKAN INSTITUSI DI MALAYSIA

Berdasarkan perbincangan, analisis tadbir urus aktiviti ar-rahnu diringkaskan seperti dalam Jadual 2. Hanya terdapat dua agensi yang mempunyai badan penasihat syariah, iaitu BNM dan MAIDAM. Fungsi yang dijalankan oleh Majlis Penasihat Syariah, BNM memberikan kekuatan kepada BNM untuk mengawal selia aspek pematuhan syariah ar-rahnu sebagai salah satu produk dan operasi yang ditawarkan oleh institusi kewangan. Begitu juga halnya dengan MAIDAM yang meletakkan sandaran polisi syariahnya kepada

26 Wan Farid Imran Wan A. Latif. (2016, 17 Julai). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Ar-Rahnu MAIDAM, Kuala Terengganu.



Jawatankuasa Fatwa Negeri. Perbezaannya, BNM mempunyai badan penasihat syariah yang mempunyai kepakaran dalam bidang kewangan Islam dan keputusannya mengikat keputusan mahkamah. Walau bagaimanapun, kedua-dua agensi diperkukuh dengan garis panduan dan peraturan yang disediakan untuk agensi di bawah seliaannya. Kekuatan kedua-dua agensi ini dapat dilihat dari sudut kepakaran tadbir urus syariah dan garis panduan yang disediakan.

Jadual 2 juga membuktikan bahawa KPKT dan SKM masih belum mempunyai suatu platform rujukan tentang perkara yang berkaitan dengan syariah. Keadaan menjadi lebih rumit apabila kedua-dua agensi tidak mempunyai seksyen syariah yang khusus atau auditor yang berkemahiran untuk memantau aspek pematuhan syariah ar-rahnu di bawah seliaannya. Menurut Ibrahim (2016)²⁷, SKM masih dalam proses melantik badan penasihat syariahnya dan keadaan ini memberikan implikasi terhadap pindaan Akta Koperasi 1993. Pada peringkat KPKT pula, kementerian bercadang untuk merujuk perkara yang bersangkutan dengan syarak kepada JAKIM melalui platform Muzakarah Jawatankuasa Fatwa Kebangsaan (MJFK) atau Majlis Pengawasan Syariah, Bank Negara Malaysia.²⁸

Dari sudut peraturan dan garis panduan yang disediakan, hampir semua agensi menyediakan garis panduan bagi menjalankan operasi ar-rahnu. Walau bagaimanapun, garis panduan yang disediakan BNM lebih mencakupi konsep ar-rahnu secara komprehensif berbanding dengan agensi lain dan garis panduan yang disediakan oleh KPKT pula terlalu ringkas dan tidak mendalam. Oleh itu, usaha yang dibuat oleh SKM dan MAIDAM untuk menjelaskan modus operandi pelaksanaan aktiviti ar-rahnu dilihat melengkapkan garis panduan yang disediakan oleh BNM.

27 Ibrahim Husain. (2016, 28 Mac). Bidang kuasa SKM terhadap kawal selia ar-rahnu. Personal Interview. Suruhanjaya Koperasi Malaysia, Kuala Lumpur.

28 Khoh Joo Bee. (2016, 18 April). Bidang kuasa KPKT terhadap pengawalseliaan ar-rahnu. Personal Interview. Wilayah Persekutuan Putrajaya.

Jadual 2 Analisis tadbir urus aktiviti ar-rahnu di Malaysia.

Kementerian	Jabatan/ Agensi	Punca Kuasa/Undang-undang/Peraturan	Tadbir Urus Syariah	Kategori Institusi Ar-Rahnu yang Diselia	Penguatkuasaan	Kaedah Pengawalselaaan
Kementerian Kewangan	Bank Negara Malaysia (PS1)	Akta Bank Negara. Draf Garis Panduan Ar-Rahnu – Keperluan Syariah dan Pendekatan Pilihan.	Majlis Pengawasan Syariah (MPS). Kerangka Tadbir Urus Syariah bagi Institusi Kewangan Islam 2010 (SGF 2010).	Institusi kewangan yang menjalankan aktiviti ar-rahnu secara subsidiari.	Unit penguatkuasaan.	Pengauditan dan pemantauan Draf Garis Panduan Rahnu - Keperluan Syariah dan Pendekatan Pilihan (<i>Rahn Draft Shariah Requirements and Optional Practices</i>)
KPKT	KPKT (PS2)	Seksyen 46 Akta Pemegang Pajak Gadai 1972 (Akta 81) dan Peraturan-peraturan Pemegang Pajak Gadai (Kawalan dan Pelesenan) 2004. Garis Panduan Pelaksanaan Perniagaan Pajak Gadai Secara Gadai 1972 Islam (Ar-Rahnu) yang dituliskan di bawah Akta Pemegang Pajak [Akta 81] dan Peraturan-peraturan Pemegang Pajak Gadai (Kawalan dan Pelesenan) 2004.	Tiada.	Syarikat yang berdaftar di bawah SSM dan menjalankan aktiviti ar-rahnu.	25 orang penguat kuasa di Bahagian Pemberi Pinjam Wang dan Pemegang Pajak Gadai (BPWG).	Pelesenan, pengauditan, penerimaan laporan dan penguatkuasaan. Meminta laporan daripada industri pada setiap bulan Februari setiap tahun. SOP Pemegang Pajak Gadai Islam (Ar-Rahnu).
KPDNKK	SKM (PS3)	Akta Koperasi 1993. Garis Panduan Ar-Rahnu (GP 25).	Tiada badan penasihat syariah. Garis Panduan Tadbir Urus Syariah (GP 28).	Koperasi yang menjalankan aktiviti ar-rahnu.	Bahagian Penguatkuasaan SKM.	Pelesenan dan penerimaan laporan. Laporan setiap suku tahun koperasi.
Kerajaan Negeri	MAIDAM	Seksyen 12 dan 14 Enakmen Pentadbiran Hal Ehwal Agama Islam Negeri Terengganu. Tatacara Pengendalian Piawai Ar-Rahnu (SOP).	Ahli Mesyuarat MAIDAM dan Jawatankuasa Fatwa Negeri Terengganu.	Syarikat rangkaian di bawah negeri (Ar-Rahnu MAIDAM).	Audit dalaman MAIDAM.	Laporan bulanan.

Hasil analisis yang dilakukan terhadap aspek keupayaan tadbir urus didapati setiap agensi pengawal selia mempunyai kekuatan dan kelemahan yang boleh dirumuskan kepada tiga aspek. Pertama, KPKT dilihat mendahului agensi lain dari aspek pengalaman dan penguatkuasaan. Kedua, garis panduan yang disediakan oleh BNM, SKM dan MAIDAM dilihat lebih terperinci dan saling melengkapi antara satu dengan yang lain berbanding dengan garis panduan yang disediakan oleh KPKT. Ketiga, BNM dilihat mempunyai kelebihan dan kepakaran dari aspek tadbir urus syariah berbanding dengan agensi lain. Secara umumnya, kajian mencadangkan agar sebuah agensi pengawal selia ar-rahnu perlu mempunyai keupayaan tadbir urus yang komprehensif meliputi pengalaman, undang-undang dan garis panduan yang lengkap dan mampu dikuatkuasakan, auditor yang berkemahiran dan mencukupi, serta tadbir urus syariah yang baik.

BIDANG KUASA MENURUT PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN

Portfolio dan bidang kuasa sesebuah institusi perlu dilihat sebelum sesuatu badan tunggal dilantik untuk mengawal selia aktiviti ar-rahnu. Berdasarkan Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan terdapat dua pandangan tentang pihak yang mempunyai bidang kuasa terhadap aktiviti ar-rahnu. Pertama, ar-rahnu merupakan kuasa kerajaan persekutuan kerana bidang kuasa persekutuan dan di dalam Perlembagaan Persekutuan perkhidmatan gadaian diletakkan di bawah Butiran 7(j), Senarai Persekutuan, Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan (*Federal Constitution of Malaysia*, 2010). Butiran 7(j) dalam Senarai 1, Jadual Kesembilan, Senarai Persekutuan menyatakan bahawa aspek kewangan meliputi pemegang pajak gadai, konvensional dan pajak gadai Islam. Hal ini menunjukkan bahawa aktiviti ar-rahnu ditadbir oleh persekutuan seperti skop undang-undang kewangan Islam lain. Oleh itu, peruntukan ini secara jelas memberikan kuasa mengawal selia aktiviti gadaian kepada kerajaan persekutuan dan bukan di bawah bidang kuasa negeri, meskipun aktiviti gadaian Islam (ar-



rahn). Kedua, ar-rahnu merupakan kuasa kerajaan negeri yang berdasarkan hukum syarak seperti dalam Butiran 1, Senarai Negeri, Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan. Tafsiran hukum syarak meliputi hukum-hakam yang berkaitan dengan aktiviti pajak gadai yang berlandaskan prinsip Islam. Oleh itu, dengan merujuk institusi yang melaksanakan aktiviti ar-rahnu yang dijelaskan sebelum ini, tidak menjadi suatu kesalahan apabila negeri Terengganu melalui MAIDAM menjalankan aktiviti ar-rahnu.

Meskipun kedua-dua pandangan tersebut boleh dianggap betul berdasarkan hujah, namun pandangan tersebut masih tidak membantu menyelesaikan persoalan tentang keperluan mewujudkan suatu badan pengawalseliaan yang bersifat komprehensif. Bagi menentukan bidang kuasa persekutuan dan negeri, kajian ini mengaplikasikan *pith and substance rule*²⁹ yang diguna pakai dalam kes *Mamat bin Daud & Ors. Government of Malaysia*³⁰. Dalam kes tersebut, subjek dituduh di bawah seksyen 298A Kanun Keseksaan kerana dituduh melakukan perbuatan yang mengancam perpaduan umat Islam dengan menjadi bilal dan khatib tanpa lantikan sah daripada Majlis Agama Islam Terengganu. Pihak perayu berhujah bahawa parlimen tidak boleh meluluskan seksyen 298A Kanun Keseksaan kerana hal ehwal agama Islam terletak di bawah bidang kuasa kerajaan negeri yang dinyatakan dengan jelas dalam artikel 73, 74 dan senarai II Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan. Mahkamah agung akhirnya memutuskan bahawa seksyen 298A Kanun Keseksaan tidak berperlembagaan kerana kuasa untuk menggubal dan meluluskan peruntukan tersebut terletak di bawah bidang kuasa dewan undangan negeri untuk membuat undang-undang. Keputusan ini diputuskan oleh mahkamah agung dengan melihat inti pati seksyen 298A Kanun Keseksaan. Inti pati peruntukan tersebut yang jika diguna pakai

29 Suatu konsep federalisme yang digunakan untuk menentukan suatu undang-undang yang tidak jelas dan bidang kuasanya. Undang-undang ini juga dipanggil *colourable legislation*.

30 [1988] 1 *MLJ* 119.



terhadap orang Islam adalah tentang kesalahan yang berkaitan dengan agama. Oleh sebab kesalahan yang berkaitan dengan agama Islam diletakkan di bawah bidang kuasa kerajaan negeri berdasarkan Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan, maka peruntukan tersebut dianggap bercanggah dengan Perlembagaan Persekutuan.

Dalam konteks ar-rahnu, walaupun boleh dianggap sebagai sebahagian daripada pelaksanaan hukum syarak, kajian mendapati inti pati transaksi ar-rahnu merupakan pajak gadai yang dijalankan berlandaskan prinsip Islam. Jelasnya, ar-rahnu merupakan kuasa mutlak yang diletakkan di bawah kerajaan persekutuan seperti yang dinyatakan dalam Butiran 7(j) Senarai Persekutuan yang secara khususnya menamakan Kementerian Kewangan sebagai pemegang portfolio butiran tersebut. Oleh itu, artikel ini berpandangan portfolio pajak gadai, termasuk pajak gadai Islam tidak sesuai diletakkan di bawah KPKT. Sebaliknya, institusi yang sepatutnya dilantik untuk mengawal selia aktiviti ar-rahnu di Malaysia ialah BNM dan Kementerian Kewangan. Dapatan ini sekali gus menolak bidang kuasa KPKT sebagai agensi yang tepat untuk mengawal aktiviti ar-rahnu mahupun pajak gadai pada peringkat konvensional sama seperti pandangan Abdul Halim (2015).³¹

Agensi lain seperti SKM, SSM, BNM dan MAIN tidak mempunyai kuasa perundangan untuk mengawal selia aktiviti ar-rahnu, sebaliknya berperanan sebagai agensi pengawal institusi atau badan sama ada diletakkan di bawah pertubuhan koperasi, syarikat, institusi kewangan mahupun rangkaian kerajaan negeri. Kesemua agensi ini berperanan memantau pelesenan, pentadbiran dan kestabilan tadbir urus institusi, khususnya yang berkaitan dengan bidang kuasa pentadbiran dan kewangan seperti menyemak laporan kewangan dan laporan tahunan. Namun, pengawalseliaan aktiviti ar-rahnu perlu diserahkan secara mutlak

31 Abdul Halim Zulkifli. (2015). *Kontrak hubungan penggadai dan pemegang gadaian dalam pelaksanaan ar-rahnu di Malaysia* (Tesis PhD). Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi, Selangor.



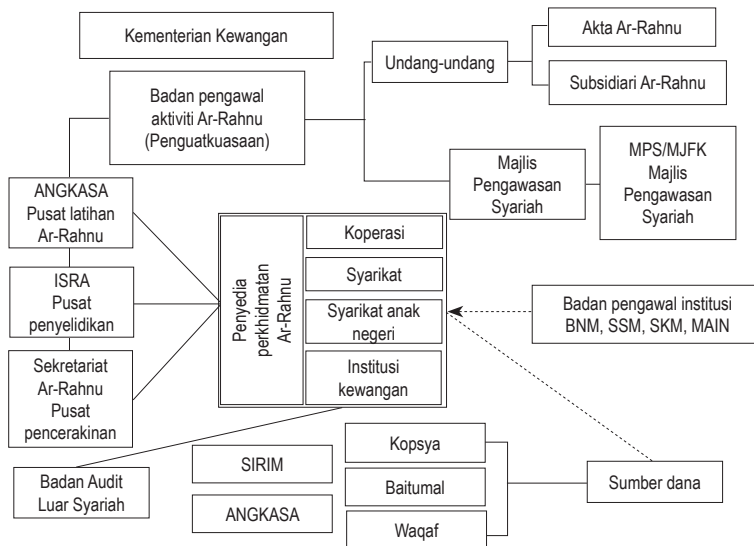
kepada Kementerian Kewangan seperti yang jelas disebut dalam Perlembagaan Persekutuan. Keadaan ini sama seperti institusi perbankan yang diperbadankan di bawah Akta Syarikat 1965, namun operasinya tertakluk pada Akta Perkhidmatan Kewangan Islam 2013 dan segala aktivitinya diselia oleh BNM.

MODEL TADBIR URUS DAN PENGAWALSELIAAN AR-RAHNU DI MALAYSIA

Bagi merealisasikan tadbir urus dan pengawalseliaan ar-rahnu secara berkesan, kajian ini mencadangkan mekanisme tadbir urus dan pengawalseliaan ar-rahnu di Malaysia melibatkan beberapa buah agensi secara bersepadu, setelah portfolio dikenal pasti agar tadbir urus ar-rahnu dapat dilaksanakan dengan lebih efisien. Oleh itu, kajian ini melihat pembentukan mekanisme tadbir urus dan pengawalseliaan ar-rahnu yang melibatkan tiga kategori institusi atau agensi yang mempunyai kepentingan dan matlamat yang sama untuk memperkukuh mikro kredit ar-rahnu dan memberikan sumbangan kepada kepentingan awam. Kategori pertama merupakan agensi kerajaan yang bertanggungjawab sebagai pengawal selia dan pembuat dasar terhadap kegiatan ar-rahnu, kategori kedua ialah institusi swasta yang terlibat dengan kegiatan ar-rahnu dan kategori ketiga ialah institusi bukan kerajaan yang terlibat dalam penyelidikan dan pembangunan aktiviti ar-rahnu.

Bagi kategori pertama, terdapat dua lapisan penyeliaan, iaitu agensi pengawal selia aktiviti ar-rahnu, iaitu Kementerian Kewangan seperti yang diperakui oleh Perlembagaan Persekutuan dan agensi yang menyelia institusi yang melaksanakan aktiviti ar-rahnu seperti BNM, SKM, SSM dan agensi di bawah rangkaian negeri seperti MAIN. Agensi pengawal pusat ini turut dibantu oleh empat pihak yang mewakili kategori kedua yang mewakili institusi swasta dan kategori ketiga yang mewakili NGO berdasarkan kepakaran mereka. Persepakatan ketiga-tiga sektor, model tadbir urus dan pengawalseliaan ar-rahnu digambarkan dalam Rajah 1:





Rajah 1 Model tadbir urus dan pengawalseliaan ar-rahnu di Malaysia.

(Sumber: Asiah, 2016)

Secara ringkasnya, Rajah 1 menunjukkan pelibatan enam kelompok agensi dengan fungsi yang berbeza seperti yang berikut:

1. Majlis Pengawasan Syariah, BNM dilantik sebagai pihak berautoriti untuk membuat sesuatu keputusan yang bersangkutan dengan syarak seperti peranannya terhadap institusi kewangan Islam lain. Badan pengawasan syariah ini penting kerana faktor ketidakpatuhan syariah mempunyai risiko yang lebih tinggi berbanding dengan risiko lain untuk ditangani (Asiah, 2016; Marliana, Shahida, & Abdul Ghafar, 2011; Shamsiah, 2016).³²

32 Asiah Alkharib Shah, & Salmy Edawati Yaacob. (2016). Skim Ar-Rahnu Koperasi: Kajian Perbandingan antara Ar-Rahnu YaPEIM dengan Pos Ar-Rahnu Malaysia. In *Prosiding Konvensyen Kebangsaan Koperasi Patuh Syariah ANGKASA & UKM 2016 (KONSIS 2016)*. Bangi, Selangor; Lihat juga Marliana Abdullah, Shahida Shahimi, & Abdul Ghafar Ismail. (2011). Operational risk in Islamic banks: Examination of issues. *Qualitative Research in Financial Markets* 3(2), 131 – 151; Shamsiah Mohamed. (2016, 11 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. *Islamic Shari'ah Research Academy for Islamic Finance (ISRA)*, Kuala Lumpur.



2. *International Shariah Research Academy for Islamic Finance* (ISRA) menjadi institusi penyelidikan yang berperanan untuk mengkaji dan membangunkan prospek ar-rahnu selaras dengan kehendak syarak. Keperluan untuk menghasilkan lebih banyak penyelidikan sememangnya mampu meningkatkan produktiviti ar-rahnu (Asiah, & Salmly, 2016).³³
3. ANGKASA sebagai sebuah NGO berperanan untuk membantu industri memberikan latihan dan kemahiran. Hal ini didorong oleh keperluan institut latihan untuk melatih industri dalam bidang ar-rahnu atas kekangan kepakaran tenaga kerja (Mohamad Ali, 2016; Khairul Nizan, 2016; Ani Salina, 2016).³⁴
4. Sekretariat Ar-Rahnu Serantau bertindak sebagai forum pada peringkat serantau untuk menyelaraskan dan menggalakkan perkembangan perkhidmatan ar-rahnu, termasuk mewujudkan pusat pencerakinan emas yang boleh dimanfaatkan oleh industri tempatan. Hakikatnya, selaku penggerak Sekretariat Ar-Rahnu Serantau, projek ini sedang dalam pembinaan pihak YaPEIM (Salleh, 2016). Banyak sarjana dan industri mengakui kekurangan teknologi yang canggih menyukarkan industri untuk menentukan ketulenan emas (Ali Mohamad, 2016; Khairul Nizan, 2016; Nur Hayati, & Ruzian, 2014;

33 Asiah Alkharib Shah, & Salmly Edawati Yaacob. (2016). Skim Ar-Rahnu Koperasi: Kajian Perbandingan antara Ar-Rahnu YaPEIM dan Pos Ar-Rahnu Malaysia. In *Prosiding Konvensyen Kebangsaan Koperasi Patuh Syariah ANGKASA & UKM 2016 (KONSIS 2016)*. Bangi, Selangor.

34 Mohamad Ali Hasan. (2016, 17 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Angkatan Koperasi Kebangsaan Malaysia, Kuala Lumpur; Lihat juga Khairul Nizan Che Nik. (2016, 25 Mac). Cabaran dalam industri Ar-Rahnu Pos Malaysia Berhad. Personal Interview. Kuala Lumpur; Ani Salina Salji. (2016, 30 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Habib Jewels Sdn. Bhd., Kuala Lumpur; Salleh Bakar. (2016, 8 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Yayasan Pembangunan Ekonomi Islam Malaysia, Kuala Lumpur.



- Ani Salina, 2016; Salleh, 2016).³⁵
5. Badan audit luar syariah dijalankan sama ada oleh pihak SIRIM mahupun ANGKASA berdasarkan pengalaman dan bidang kuasa kedua-dua agensi tersebut.
 6. Sumber dana secara pinjaman dibekalkan melalui tiga sumber, iaitu Baitulmal MAIN, Koperasi Pembiayaan Syariah Angkasa (KOPSYA) dan sumber waqaf.³⁶ Hal ini selaras dengan matlamat ketiga-tiga badan tersebut yang bertindak untuk menjaga kebajikan ummah.

Ilustrasi model tersebut menekankan konsep tadbir urus dinamik yang terbentuk dengan pelibatan sektor kerajaan, swasta dan bukan kerajaan yang wajar dilaksanakan demi mewujudkan suatu sistem tadbir urus ar-rahnu yang dinamik dan berkesan di Malaysia.

KESIMPULAN

Artikel ini membincangkan tadbir urus badan pengawal selia ar-rahnu di Malaysia. Melalui kaedah analisis perbandingan, keupayaan tadbir urus setiap badan pengawal selia dinilai berdasarkan pengalaman, kepakaran, undang-undang dan garis panduan yang diwujudkan, penguatkuasaan yang dimiliki, badan pengawasan syariah, serta aktiviti pengawalseliaan. Seterusnya, kajian turut meneliti bidang

-
- 35 Mohamad Ali Hasan. (2016, 17 Mac). Cabaran bagi industri ar-rahnu. Personal Interview. Angkatan Koperasi Kebangsaan Malaysia, Kuala Lumpur; Lihat juga Khairul Nizan Che Nik. (2016, 25 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Pos Malaysia Berhad, Kuala Lumpur; Ani Salina Salji. (2016, 30 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Habib Jewels Sdn. Bhd., Kuala Lumpur; Salleh Bakar. (2016, 8 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Yayasan Pembangunan Ekonomi Islam Malaysia, Kuala Lumpur; Nur Hayati Rasmin, & Ruzian Markom. (2014). An overview on implementation of ar-rahnu in Malaysia. In *Proceedings of PERKEM Ke-9* (pp. 561 – 570). Selangor: Fakulti Ekonomi dan Pengurusan, UKM; Salleh Bakar. (2016, 8 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Yayasan Pembangunan Ekonomi Islam Malaysia, Kuala Lumpur.
 - 36 Kaedah pelaksanaannya memerlukan keputusan berautoriti seperti Muzakarah Jawatankuasa Fatwa Kebangsaan.



kuasa sebenar aktiviti ar-rahnu menurut Perlembagaan Persekutuan. Hasil analisis yang dijalankan mendapati aktiviti ar-rahnu sesuai diletakkan di bawah portfolio Kementerian Kewangan seperti yang dinyatakan dalam Perlembagaan Persekutuan, manakala agensi lain seperti BNM, SSM, SKM, dan MAIN menjadi agensi pengawal bagi kategori institusi. Seterusnya, kajian mencadangkan model tadbir urus ar-rahnu mengambil kira peranan beberapa agensi yang berbeza dalam tadbir urus ar-rahnu secara berpusat melibatkan sektor kerajaan, swasta dan badan bukan kerajaan (NGO) demi mewujudkan suatu badan tadbir urus ar-rahnu yang berkesan dan dinamik di Malaysia.

RUJUKAN

- Ab. Mumin Ab. Ghani. (1999). *Sistem kewangan Islam dan pelaksanaannya di Malaysia*. Kuala Lumpur: Jabatan Kemajuan Islam Malaysia.
- Abdul Ghafar Ismail, & Shahida Shahimi. (2013). Regulation. In *Ar-Rahnu: Islamic Pawnbroking* (pp. 121 – 136). Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Abdul Halim Zulkifli. (2015). *Kontrak hubungan penggadai dan pemegang gadaian dalam pelaksanaan ar-rahnu di Malaysia* (Tesis PhD). Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi, Selangor.
- Ani Salina Salji. (2016, 30 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Habib Jewels Sdn. Bhd., Kuala Lumpur.
- Asiah Alkharib Shah, & Salmi Edawati Yaacob. (2016). Skim Ar-Rahnu Koperasi: Kajian Perbandingan antara Ar-Rahnu YaPEIM dan Pos Ar-Rahnu Malaysia (pp. 1 – 18). In *Prosiding Konvensyen Kebangsaan Koperasi Patuh Syariah ANGKASA & UKM 2016 (KONSIS 2016)*. Bangi, Selangor.
- BNM. (2016). About Bank Negara Malaysia. Retrieved from http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=en_about&pg=en_intro&ac=641&lang=en pada 1 Januari 2016.
- Federal of Constitution Malaysia (2010). *Jabatan Peguam Negara*. Retrieved from <http://www.agc.gov>. at 1 Januari 2016.
- Ibrahim Husain. (2016, 28 Mac). Bidang kuasa SKM terhadap kawal selia ar-rahnu. Personal Interview. Suruhanjaya Koperasi Malaysia, Kuala Lumpur.



- Kamarulzaman Sulaiman. (2013). *Konsep dan kaedah al-rahnu di Malaysia*. Selangor: Penerbit UiTM.
- Kementerian Kewangan. (2012). Minit Mesyuarat bagi membincangkan penggubalan Akta Pemegang Pajak Gadai Islam (ar-rahnu). Wilayah Persekutuan Putrajaya.
- Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan. (12 Ogos 2011). Minit Mesyuarat berhubung Penggubalan Akta Pemegang Pajak Gadai Islam (Ar-Rahnu), 2011. Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan (KPKT), Putrajaya.
- Khairul Nizan Che Nik. (2016, 25 Mac). Cabaran industri ar-rahnu. Personal Interview. Pos Malaysia Berhad, Kuala Lumpur.
- Khoh Joo Bee. (2016, 18 April). Bidang kuasa KPKT terhadap pengawalseliaan ar-rahnu. Personal Interview. Wilayah Persekutuan Putrajaya.
- KPKT. (2014). Catatan Mesyuarat Jawatankuasa Teknikal bagi Akta Pajak Gadai Islam (Ar- Rahnu) Bil. 1/2014. Wilayah Persekutuan Putrajaya.
- Marliana Abdullah, Shahida Shahimi, & Abdul Ghafar Ismail. (2016). Operational risk in Islamic banks: Examination of issues. *Qualitative Research in Financial Markets* 3(2), 131 –151.
- Mohamad Ali Hasan. (2016, 17 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Angkatan Koperasi Kebangsaan Malaysia, Kuala Lumpur.
- Mohamad Nor Suhairy Zainal. (2016, 8 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Agro Bank, Kuala Lumpur.
- Mohd. Hamdan Adnan. (2005). Pajak gadai dari sudut pengguna. In *Kompilasi Prosiding Konvensyen Ar-Rahnu Serantau 2002/2004* (pp. 61 – 74). Kuala Lumpur: Yayasan Pembangunan Ekonomi Islam Malaysia (YaPEIM).
- Mushtak Parker. (2011). *Islamic finance gets a boost from SGF*. Retrieved from <http://arabnews.com/economy/islamicfinance/article231804.ece/service=print> at 1 Julai 2014.
- Nor Mohamed Yacop. (1996). *Teori, amalan dan prospek sistem kewangan Islam di Malaysia*. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd.
- Nur Hayati Rasmin, & Ruzian Markom. (2014). An overview on implementation of ar-rahnu in Malaysia. In *Proceedings of PERKEM Ke-9* (pp. 561 – 570). Selangor: Fakulti Ekonomi dan Pengurusan, UKM.
- 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, 8 Mac). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Yayasan Pembangunan Ekonomi Islam Malaysia, Kuala Lumpur.
- Selamah Maamor. (2010). *The determinants of Islamic pawnshop (ar-rahnu)*. Selangor: Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Shamsiah Mohamed. (2016, 11 Mac). Cabaran bagi industri ar-rahnu. Personal Interview. *Islamic Shari'ah Research Academy for Islamic Finance (ISRA)*, Kuala Lumpur.
- Suhaimi Mohd. Yusof, & Ahmad Hazim Alias. (2008). Pendekatan membuat keputusan syariah dalam kewangan Islam. *Jurnal Muamalat*, 151 – 165.
- Wan Abdullah, W. A. R. K. (1999). Historical development of pawning practice in Malaysia. *Jurnal Pembangunan Sosial*, 1, 66 – 80.
- Wan Farid Imran Wan A. Latif. (2016, 17 Julai). Cabaran dalam industri ar-rahnu. Personal Interview. Ar-Rahnu MAIDAM, Kuala Terengganu.

Diperoleh (*Received*): 29 Mei 2017

Diterima (*Accepted*): 8 Februari 2018

