

Tarik Menarik Kewenangan Pengawasan Lembaga *Baitul Maal Wat Tamwil* (BMT) di Indonesia Pasca UU Nomor 1 Tahun 2013

Riska Fauziah Hayati¹, Ali Akbar² Arifki Budia Warman³

¹UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia

²UIN Sultan Syarif Kasim Riau, Indonesia

³IAIN Batusangkar, Indonesia

riskafauziahhayati@gmail.com | aliakbarusman@yahoo.co.id | arifkibudiawarman@iainbatusangkar.ac.id

ABSTRACT

The presence of Act No. 1 of 2013 concerning Microfinance Institutions has created legal problems for *Baitul Maal Wat Tamwil* (BMT) in the form of a cooperative. Previously, BMTs in the form of cooperatives were under the supervision of the Ministry of Cooperatives and Small and Medium Enterprises, the Financial Services Authority (OJK) had no authority over BMTs. After the existence of the law, OJK's involvement in BMTs became more dominant. Thus, BMT is regulated by two regulations, namely the Cooperative Law and the Micro Finance Institution Law. The Cooperative Law appoints the Ministry of Cooperatives and Small and Medium Enterprises as the supervisor and the Micro Finance Institution Law appoints the OJK as the supervisor. This causes overlapping arrangements, supervision and guidance by different agencies. Using a descriptive analytical method using a normative approach, this study aims to discuss how the implementation of Act No. 1 of 2013 concerning Microfinance Institutions and how the overlapping forms of supervision of BMTs with cooperative legal entities is carried out. The results of this study conclude that until now the management of BMT still uses various regulations. Regulatory dualism will make it difficult for Islamic Microfinance Institutions to determine the legal rules that must be complied with. There are several contradictory differences between the two regulations, including the terms of establishment; capital; business permit; scope of business activities; the obligation to make reports; announcement of financial statements; supervision; and threats of sanctions.

KEYWORDS

Supervision; *Baitul Maal wat Tamwil*; Act No. 1 of 2013.

PENDAHULUAN

Eksistensi UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UULKM), menjadi sebuah tantangan baru bagi Lembaga Keuangan Mikro Syariah (LKMS), baik yang berbadan hukum koperasi maupun LKMS dengan badan hukum Perseroan Terbatas (PT). Lembaga tersebut harus menyesuaikan seluruh aspek dengan yang termaktub dalam ketentuan peraturan perundang-undangan LKMS tersebut.

Baitul Maal wat Tamwil (BMT) merupakan LKMS yang dalam pelaksanaannya berpatokan kepada prinsip-prinsip syariah. Secara kelembagaan, pada awalnya BMT dapat berbadan hukum koperasi, yayasan, PT, dan juga Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Namun, dalam UULKM, badan hukum LKM harus berbentuk koperasi atau PT, sebagaimana tertera dalam Pasal 5 ayat (1) UULKM.

Lembaga Keuangan Mikro (LKM), sebagaimana dijelaskan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro merupakan lembaga keuangan yang didirikan khusus untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, berupa pinjaman atau pembiayaan dalam lingkup usaha mikro kepada masyarakat (aanggota), pengelolaan simpanan, dan

pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha, dan tidak semata-mata hanya untuk mencari keuntungan.

Berdasarkan data PINBUK, sebagaimana diungkapkan Muhammad Zubair Mughal, CEO Al Huda Center of Islamic Banking and Economics, di internasional Conference dengan tulisan "Empowering SMEs for Financial Inclusion and Growth", pada tahun 2014, bahwa di tahun 2013, terdapat 5500 lebih BMT tersebar di seluruh Indonesia. Berdasarkan data KNKS, di tahun 2019 terdapat sekitar 4.500 BMT yang tersebar di Indonesia (KNKS, 2021), dengan aset kurang lebih 16 triliun, melayani sekitar 3,7 juta orang, dengan berkisar 20 ribu orang pengelola. Ditambahkan oleh Kementerian Koperasi dan UKM, menyebutkan bahwa total unit usaha koperasi di Indonesia tembus sebanyak 150.223 (Salama, 2021). Namun, di lapangan angka tersebut masih diragukan, karena pertumbuhan dan persebaran BMT yang luas tidak diikuti dengan pendataan yang baik.

Namun, dalam perkembangan dan pertumbuhan BMT yang semakin luas dan pesat, tidak didukung oleh regulasi yang memberikan penguatan dan perlindungan hukum bagi eksistensi BMT di Indonesia.

Terdapat dua landasan hukum utama yang dijadikan pedoman oleh dua otoritas yang berbeda dalam pengaturan BMT, yaitu UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dan UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (LKM). Setiap UU tersebut mempunyai implikasi pengawasan yang berbeda terhadap BMT, di mana UU Perkoperasian menunjuk Kementerian Koperasi dan UKM sebagai pengawas, sementara UULKM menunjuk OJK sebagai pengawas. Setiap otoritas memiliki pengaturan tersendiri terkait dengan perizinan dan pelaksanaan usaha, pengawasan dan pembinaan lembaga, serta peraturan turunan pada UU terkait.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK), sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (8) UU No. 1 Tahun 2013 tentang LKM merupakan lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain. Dimana fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikannya sebagaimana dimaksud dalam UU No. 11 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

BMT dalam hal ini dikepong oleh beberapa regulasi, di mana status badan hukum yang dipilih BMT, dapat menentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukan. Untuk BMT yang berbadan hukum koperasi, tunduk kepada UU No. 25 Tahun 1992 tentang Koperasi, juga KEPMEN No. 91/KEP/M.KUKM/IX/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Usaha Koperasi Jasa Keuangan Syariah (KJKS). Sedangkan BMT yang berbadan hukum PT tunduk kepada peraturan terkait PT.

Hal ini kemudian menjadi suatu permasalahan tersendiri bagi BMT yang berbadan hukum koperasi, dimana pengaturan dan pengawasannya berada di bawah otoritas Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (UKM). Namun, jika merujuk pada Pasal 28 ayat (1) UULKM, OJK mempunyai kewenangan penuh terhadap pengaturan dan pengawasan BMT. Dengan demikian, ketentuan dalam pasal 28 ayat (1) tersebut mereduksi kewenangan dari Kementerian Koperasi dan UKM terhadap BMT.

Persoalan regulasi terkait LKMS di Indonesia sebenarnya telah berlangsung lama, namun belum dapat teratasi secara maksimal sampai saat ini. Problem tersebut merupakan masalah umum yang juga dijumpai di beberapa negara dengan cara penyelesaiannya yang beragam pula (Meagher, 2002: 1- 73). Data OJK tahun 2015 menunjukkan, dari total 637.838 LKM di Indonesia, sebanyak 19.334 LKM belum berstatus badan hukum (Sanjaya, 2019: 40).

Dari penelusuran yang penulis lakukan, ada beberapa artikel dan penelitian sebelumnya yang membahas tentang regulasi dan pengawasan terkait *Baitul Maal wat Tamwil* (BMT). Baik berupa penelitian

empiris maupun normatif, dalam bentuk jurnal, skripsi, tesis, bahkan disertasi. Di antaranya:

Muhammad Amin, dalam tesisnya, "Implementasi Undang-Undang Lembaga Keuangan Mikro pada Lembaga Keuangan Mikro Syariah yang Berbadan Hukum Koperasi". Penelitian ini mengkaji tentang kepatuhan koperasi LKMS Anggrek Mojokerto dalam mengimplementasikan UU No. 1 Tahun 2013. Ia berkesimpulan bahwa dengan kekuatan hukum yang mengikat membuat Koperasi LKMS Anggrek mendaftar pada OJK dengan perubahan anggaran dasar. Adapun bagi BMT yang menolak mendaftar pada OJK dikarenakan adanya polemik terkait UULKM dengan UU Perkoperasian beserta aturan turunan (Amin, 2018).

Novita Dewi Masyithoh, jurnal, dengan judul tulisan "Analisis Normatif Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Atas Status Badan Hukum dan Pengawasan *Bitul Maal wat Tamwil* (BMT)". Hasil penelitian Masyithoh menemukan bahwa BMT yang berbadan hukum koperasi tunduk pada UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dan pengawasannya tunduk pada Peraturan Menteri Koperasi dan UKM Nomor 39/Per/M.KUKM/XII/2007 tentang Pedoman Pengawasan Koperasi Jasa Keuangan Syariah dan Unit Jasa Keuangan Syariah Koperasi yang dilakukan oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS). Badan hukum BMT sebagai lembaga keuangan mikro hanya dapat berbentuk koperasi atau perseroan terbatas setelah berlakunya UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (Masyithoh, 2014).

Tita Novitasari, menulis tentang "Peran OJK dalam Perlindungan Nasabah BMT Ilegal: Studi Kasus BMT Global Insani". Tulisan ini berupaya mengkaji tentang bagaimana landasan dan status hukum BMT, serta bagaimana peran OJK dalam perlindungan nasabah BMT ilegal. Dalam penelitiannya ia mengungkapkan bahwa setiap BMT yang berstatus ilegal, otoritas pengawasannya tidak berada pada OJK, namun OJK tetap mempunyai kewajiban mengawasi apabila BMT tersebut terbukti telah melakukan perbuatan melawan hukum seperti halnya merugikan nasabah (Novitasari, 2019).

Norma Dewi, dalam penelitiannya "Regulasi Keberadaan *Baitul Maal wat Tamwil* (BMT) dalam Sistem Perekonomian Indonesia". Fokus penelitiannya adalah bagaimana regulasi mengatur BMT dalam sistem perekonomian Indonesia. Hasil penelitiannya menemukan bahwa pengelolaan BMT sampai saat ini masih menggunakan peraturan yang beragam. Hal tersebut disebabkan oleh karakteristik khusus BMT yang bisa berupa koperasi maupun PT (Dewi, 2017).

UULKM menegaskan dalam Pasal 39 ayat (1), BMT dan lembaga lainnya yang dipersamakan harus tunduk pada UULKM setelah satu tahun UU tersebut diberlakukan, serta diwajibkan untuk memperoleh izin usaha dari OJK paling lama satu tahun sejak UU tersebut berlaku sebagaimana tercantum dalam Pasal 39 ayat (2). Dengan demikian, maka BMT yang tidak mendapatkan izin akan dikenal dengan istilah BMT ilegal. Artinya, segala aktivitas pihak BMT dengan nasabah termasuk ilegal. Perbedaan status hukum dari kelembagaan tersebut tentu akan menimbulkan permasalahan yang berkaitan dengan izin dan pengawasan lembaga tersebut.

Adanya dualisme hukum bagi LKMS, menuntut adanya keharmonisan antar masing-masing peraturan hukum, sehingga antar satu pengaturan dan pengaturan lain saling bersinergi. Sehingga, LKMS khususnya BMT dapat mematuhi kedua peraturan tersebut tanpa adanya persoalan seputar inkonsistensi yang menyebabkan ketidak-pastian hukum.

Oleh sebab itu, untuk mendorong pengembangan Institusi Keuangan Mikro Syariah di Indonesia pada umumnya dan BMT pada khususnya, baik dalam skala praktik maupun kelembagaan, dan untuk mendukung tercapainya tujuan utama dari hadirnya keuangan mikro syariah di Indonesia, diperlukan kebijakan-kebijakan strategis, terintegrasi, serta saling menguatkan. Status badan hukum, izin usaha, pengawasan dan pembinaan BMT merupakan permasalahan yang harus ditemukan penyelesaiannya. Maka dari itu, penulis ingin mengkaji lebih lanjut perihal tarik menarik kewenangan pengawasan lembaga BMT, pasca hadirnya UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis dengan pendekatan normatif, yaitu menganalisis data yang berkaitan dengan regulasi serta pengawasan BMT. Melalui *library research* (studi pustaka) terhadap berbagai dokumen dan literatur terkait, kemudian data diolah dan dianalisis secara kualitatif. Data dari penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan BMT, adapun data sekunder meliputi peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, penelitian terdahulu, artikel, dan sumber lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Tinjauan Umum *Baitul Maal wat Tamwil* (BMT)

Baitul Maal wat Tamwil (BMT) berasal dari paduan kata *baitul maal* dan *baitul tamwil*. *Baitul maal* berasal dari kata *bait* yang berarti bangunan/rumah dan *maal* yang berarti harta/benda/kekayaan. Sehingga, secara istilah *Baitul maal* merupakan suatu badan atau lembaga yang bertugas dalam mengurus keuangan (kekayaan), baik yang berhubungan dengan pemasukan, pengeluaran, pengelolaan, dan lain-lain. Sedangkan *tamwil*, secara bahasa berarti pengembangan harta. Sehingga *baitul tamwil* dapat diartikan sebagai suatu lembaga yang dalam kegiatannya melakukan pengembangan usaha secara produktif, juga investasi melalui kegiatan pembiayaan dan investasi guna meningkatkan kesejahteraan pengusaha mikro (Masyithoh, 2014: 18).

Dalam kegiatan bisnis, BMT melakukan kegiatan usahanya dengan adanya simpan pinjam seperti halnya perbankan, sementara dalam kegiatan sosial, BMT ikut mengelola dana zakat, infak, dan sedekah (ZIS). BMT tidak hanya berorientasi pada bisnis, tetapi juga sosial dalam rangka mendistribusikan kekayaan secara adil dan merata. Dengan demikian, BMT adalah suatu lembaga keuangan yang dalam kegiatannya menggunakan konsep *maal* dan *tamwil* secara bersamaan dalam satu kesatuan lembaga. Melalui simpan pinjam, yakni menghimpun dana serta menyalurkan dana nasabah pada sektor ekonomi menguntungkan dan juga halal. Dalam hal ini kehadiran BMT yaitu sebagai upaya meningkatkan ekonomi mikro dengan menjalankan prinsip ekonomi syariah, serta melaksanakan tugas ekonomi kerakyatan (Masyithoh, 2014: 18).

Lahirnya BMT di Indonesia merupakan ide dari Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) yang berupaya mengembangkan ekonomi syariah (Islam) di Indonesia. ICMI mengharapkan hadirnya LKM yang bebas dari unsur riba, dapat diakses dan berinteraksi dengan masyarakat desa dengan usaha-usaha kecil, dan salah satunya adalah dengan membentuk BMT (Masyithoh, 2014: 18).

BMT merupakan bagian dari LKM yang bertujuan meningkatkan akses pendanaan skala mikro bagi masyarakat; meningkatkan pemberdayaan ekonomi dan produktivitas masyarakat; meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat terutama masyarakat miskin (berpenghasilan rendah). Sebagai salah satu bentuk dari LKMS, BMT tidak hanya fokus kepada keuntungan dunia, namun juga akhirat. Bank Indonesia membagi LKM menjadi dua bentuk, yaitu LKM Bank dan LKM non Bank. LKM Bank terdiri dari Badan Kredit Desa (BKD) dan BPR. Sedangkan LKM non Bank terdiri dari Koperasi Simpan Pinjam (KSP),

BMT, lembaga dana kredit pedesaan, Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), *credit union*, arisan, dan lain-lain (Imaniyanti, 2010: 96).

Berdasarkan data jumlah BMT yang penulis paparkan sebelumnya, menunjukkan bahwa BMT merupakan lembaga keuangan mikro yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat, khususnya masyarakat yang berada di daerah-daerah, yang bertujuan untuk mendukung dan menunjang pertumbuhan ekonomi kerakyatan, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan menengah ke bawah (rendah) dan tidak terjangkau oleh layanan perbankan.

Heri Sudarsono, mengungkapkan bahwa keberadaan BMT, setidaknya mempunyai beberapa peran, yaitu: (1) Menjauhkan masyarakat dari praktek ekonomi non syariah. (2) Melakukan pembinaan dan pendanaan usaha kecil. (3) Melepas ketergantungan pada rentenir. (4) Menjaga keadilan ekonomi masyarakat dengan distribusi yang merata (Sudarsono: 2003: 97).

Status Badan Hukum dan Pengawasan BMT Sebelum UU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro

Sebelum lahirnya UU No. 1 Tahun 2013, status hukum BMT dikelompokkan menjadi koperasi, yayasan, PT dan BMT yang belum berbadan hukum. BMT yang belum memiliki status badan hukum yaitu BMT yang berbentuk KSM atau LSM, dalam hal ini berpatokan pada buku panduan BMT yang dikeluarkan PINBUK (Sanjaya, 2019: 50). Selanjutnya PINBUK juga memfasilitasi pembentukan LKMS, Badan Layanan Umum Daerah Sektor Keuangan (BLUD), Koperasi Syariah (KSPPS), Badan Usaha Milik Desa (BUMDES), dan LKM lainnya (PINBUK, 2021). Termasuk juga dalam pengembangan BMT.

Berdasarkan status badan hukumnya, BMT diatur dalam beberapa peraturan, yaitu:

1. BMT dengan status badan hukum koperasi tunduk dan patuh kepada beberapa peraturan, yaitu: UU No. 25 Tahun 1992 tentang Koperasi yang kemudian diubah menjadi UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian yang selanjutnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan kembali pada UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian; Peraturan Pemerintah RI No. 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi; Keputusan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 91/Kep/M.KUKM/IX/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Usaha Koperasi Jasa Keuangan Syariah; Secara teknis (*mudharabah, musyarakah, murabahah, salam, istishna, dll*); Peraturan

Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah 35.2/Per/M.KUKM/X/2007 tentang Pedoman Standar Operasional Manajemen Koperasi Jasa Keuangan Syariah; dan Peraturan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah 39/Per/M.KUKM/XII/2007 tentang Pedoman Pengawasan Koperasi Jasa Keuangan Syariah dan Unit Jasa Keuangan Syariah Koperasi.

(Mahkamah Konstitusi telah membatalkan UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian tanggal 28 Mei 2014 pukul 09.30 WIB. Konsekuensinya adalah kembali pada UU No. 25 Tahun 1992 tentang Koperasi).

2. BMT yang berstatus badan usaha milik yayasan tunduk pada UU No. 25 Tahun 1992 tentang Koperasi sekaligus pada UU No. 28 Tahun 2004 tentang Yayasan, yang merupakan Perubahan Atas UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan.

3. BMT yang masih berbentuk KSM tunduk pada UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat. BMT dalam bentuk KSM merupakan badan usaha yang dibentuk oleh masyarakat secara sukarela dan tidak berbadan hukum guna membangun ekonomi rakyat kecil.

Pengawasan BMT yang berbadan hukum koperasi dilakukan oleh Kementerian Koperasi dan UKM di mana domisili BMT berada, apabila di tingkat kota dilakukan oleh Dinas Koperasi dan UKM Kota/Kabupaten, sedangkan bila di tingkat provinsi, maka dilakukan oleh Dinas Koperasi dan UKM Provinsi (Masyithoh, 2014: 28). Pengawasan oleh Kementerian Koperasi dan UKM mempunyai standarisasi yang berbeda dengan pengawasan yang dilakukan oleh OJK pada lembaga keuangan bank lainnya.

Sementara pengawasan BMT yang berbentuk KJKS, dilakukan oleh pemerintah, yaitu Menteri di tingkat pusat dan pejabat di tingkat daerah yang mendapat wewenang untuk menjalankan tugas pembantuan, tujuannya agar pengelolaan KJKS berjalan secara baik dan juga terkendali, sehingga menumbuhkan kepercayaan dari pihak terkait (Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Koperasi dan UKM No. 39/Per/M.KUKM/XII/2007 tentang Pedoman Pengawasan Koperasi Jasa Keuangan Syariah dan Unit Jasa Keuangan Syariah). Sebagai LKMS, BMT atau Koperasi Jasa Keuangan Syariah (KJKS) harus menjaga eksistensi dan kredibilitas untuk mempertahankan kepercayaan masyarakat secara umum dan khususnya anggota/nasabah.

Aspek yang mendorong disandarkannya BMT pada koperasi, yaitu di antaranya: BMT didirikan dengan semangat yang sama dengan koperasi, yaitu adanya rasa dan upaya kekeluargaan agar kualitas masyarakat sama-sama meningkat, hal ini juga sejalan dengan

semangat UUD 1945; dan diharapkan agar kelembagaan BMT semakin kuat, serta menyebar samapai ke akar-akar masyarakat.

Dalam ketentuan Pasal 16 UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dan telah diubah menjadi UU No. 10 Tahun 1998, dikatakan bahwa setiap pihak yang menghimpun dana masyarakat berupa simpanan wajib, maka terlebih dahulu harus mendapat izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat kecuali jika kegiatan dimaksud telah diatur oleh UU tersendiri. Karena kegiatan BMT berupa menghimpun dana dari masyarakat, maka kegiatan tersebut harus diawasi, mengingat hal tersebut berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Sehingga BMT yang saat itu belum memiliki payung hukum yang jelas, maka BMT disandarkan kepada spirit koperasi.

Munculnya kebijakan pemerintah yang memberikan pilihan kepada BMT untuk berbadan hukum koperasi didukung juga oleh ketentuan dalam Pasal 44 UU No. 25 Tahun 1992 tentang perkoperasian, yang menyatakan bahwa: koperasi dapat menghimpun dan menyalurkan dana melalui kegiatan usaha simpan pinjam dari dan untuk anggota koperasi yang bersangkutan dan koperasi lain dan/atau anggotanya.

Terdapat beberapa urgensi pengawasan terhadap BMT yang berbentuk KJKS, sebagaimana diungkap Hatta Syamsudin, dalam tulisannya Optimalisasi Pengawasan Syariah di BMT (Tinjauan Regulasi dan Analisa) dan dikutip oleh Masyithoh, yaitu: *Pertama*, BMT yang berada di bawah Kementerian Koperasi dan UKM, tidak memiliki alur pengawasan dan kontrol yang ketat sebagaimana Bank Syariah atau BPRS. Dalam hal ini Dewan Pengawas Syariah (DPS) pada BMT dengan bentuk KJKS berfungsi sebagai sarana audit internal kelembagaan tersebut; *Kedua*, sebelum keterlibatan dan keberwenangan OJK terhadap LKM, BMT yang berbentuk KJKS memiliki ruang gerak yang lebih luas, terutama dalam pengembangan dan inovasi produk. BMT tersebut hanya perlu mendasarkan perancangan produknya pada fatwa-fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI). Peran DPS yaitu sebagai penerjemah/penjelas Fatwa DSN MUI dalam bentuk akad produk. *Ketiga*, bahwa BMT hidup, lahir, tumbuh dan berkembang di tengah masyarakat dengan menyesuaikan kepada nilai/prinsip syariah, baik dari segi akad, praktik/aplikasi maupun terkait pengelolaannya (Masyithoh, 2014: 25-32).

Implementasi UU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro pada LKMS yang Berbadan Hukum Koperasi

UU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro

Di tahun 2013, pemerintah mengeluarkan kebijakan hukum terkait LKM, yaitu dengan diundangkannya UU No. 1 Tahun 2013. Dengan diberlakukannya UU ini, maka segala ketentuan yang mengatur LKM, termasuk juga di dalamnya BMT, maka harus tunduk pada ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalamnya.

UU ini terdiri dari 42 Pasal yang berisi substansi pokok ketentuan lingkup LKM, konsep simpanan dan pembiayaan dalam LKM, asas serta tujuan LKM. UU ini juga memuat aturan tentang kelembagaan (pendirian, permodalan, bentuk badan hukum, kepemilikan, dll). UU ini juga mengatur terkait kegiatan usaha dalam LKM, yaitu meliputi jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, di antaranya pinjaman atau pembiayaan, pengelolaan simpanan, juga pemberian jasa konsultasi untuk pengembangan usaha.

Penyaluran pinjaman atau pembiayaan dan pengelolaan simpanan oleh LKM dilaksanakan secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah (Pasal 12 ayat (1) UULKM). Kegiatan usaha yang berdasarkan pada prinsip syariah wajib dilaksanakan sesuai dengan aturan fatwa syariah yaitu yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional, Majelis Ulama Indonesia (Pasal 12 ayat (2) UULKM). Kemudian, dalam melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah LKM wajib diawasi oleh Dewan Pengawas Syariah, yang bertugas memberikan nasihat dan saran kepada direksi atau pengurus serta mengawasi kegiatan LKM agar sesuai dengan prinsip syariah.

BMT sebagai LKM Berdasarkan UULKM

Pasal 5 Ayat (1) UULKM mewajibkan seluruh LKM yang menjalankan kegiatan usahanya memiliki badan hukum yang berbentuk koperasi atau badan hukum PT. Setiap LKM harus memperoleh izin usaha yang diberikan oleh OJK, dimana untuk mendapatkan izin usaha tersebut LKM harus memenuhi paling sedikit persyaratan kepengurusan dan susunan organisasi, permodalan, kepemilikan, dan kelayakan rencana kerja sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) UULKM.

Aturan dasar BMT tunduk pada UULKM tercantum dalam Pasal 39 UULKM, dinyatakan bahwa pada saat UULKM berlaku maka Bank Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lumbung Desa, Badan Kredit Kecamatan (BKK), Badan Kredit Desa (BKD), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD),

Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), *Baitul Maal wa Tamwil (BMT)*, Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP), *Baitul Tamwil Muhammadiyah (BTM)*, serta lembaga-lembaga keuangan lainnya wajib memperoleh izin usaha dari OJK, kecuali bagi LKM yang tunduk pada rezim hukum adat. Kemudian, dalam Pasal 40 UULKM, dinyatakan bahwa OJK, Kementerian Koperasi dan UKM, serta Kementerian Dalam Negeri, dalam waktu paling lambat dua tahun sejak UULKM ini berlaku, mereka akan melakukan inventarisasi LKM yang belum berbadan hukum.

Setiap LKM yang kegiatan usahanya dilakukan berdasarkan prinsip syariah, maka akadnya harus berlandaskan kepada prinsip syariah. seperti dalam penghimpunan simpanan, maka dilakukan dengan akad *wadiah*, *mudharabah*, dan akad syariah lainnya. Untuk kegiatan pembiayaan atau penyaluran pinjaman, dilakukan dengan akad *mudharabah*, *musyarakah*, *murabahah*, dan akad lain yang disetujui oleh OJK serta tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah (Pasal 12 Peraturan OJK No. 61/POJK.05/2014 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Lembaga Keuangan Mikro).

Kewenangan OJK dalam Pengawasan BMT

Setelah terbit dan berlakunya UULKM, sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 Ayat (1) dan (2) UULKM, menyatakan bahwa "*pembinaan, pengaturan, dan pengawasan LKM dilakukan oleh OJK. Dalam melakukan pembinaan, OJK melakukan koordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi dan Kementerian Dalam Negeri.*" Dari pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam hal pembinaan, LKM berada di bawah tiga otoritas sekaligus yaitu: OJK, Kementerian Koperasi dan UKM, dan Kementerian Dalam Negeri. Sementara dalam hal pengaturan dan pengawasan merupakan kewenangan absolut OJK. Sehingga dengan hadirnya UULKM, status kelembagaan BMT berubah. Awalnya berada di bawah pengaturan dan pengawasan Kementerian Koperasi dan UKM, dan secara bebas dapat juga ditemukan dalam bentuk lain. Namun kini OJKlah yang mempunyai otoritas untuk mengatur dan mengawasi BMT secara ketat.

Pendirian BMT kini juga tidak dapat didirikan dengan cara yang sederhana lagi, misalnya dalam bentuk KSM, karena sebagaimana dimaksud dalam UULKM, BMT harus berbadan hukum koperasi atau PT. LKM yang berbadan hukum koperasi tidak hanya harus tunduk pada Kementerian Koperasi dan UKM, namun juga pada OJK (Pasal 10 UULKM).

Cakupan wilayah usaha LKM yaitu berada dalam satu wilayah desa/kelurahan, kecamatan, atau kabupaten/kota (Pasal 16 ayat (1) UULKM). Pembinaan dan pengawasan LKM diserahkan kepada

pemerintah daerah kabupaten/kota atau kepada pihak lain jika pemerintah daerah kabupaten/kota belum siap (Pasal 28 UULKM). Untuk LKM yang berbadan hukum PT, sahamnya paling sedikit 60% adalah milik Pemerintahan Kabupaten/Kota, atau badan usaha milik desa/kelurahan, dan sisa sahamnya dimiliki oleh warga negara Indonesia dan koperasi (Pasal 5 UULKM).

Terlihat jelas bahwa kini BMT harus mempunyai izin usaha dari OJK dengan status badan hukum yang berbentuk koperasi atau PT. Namun, untuk BMT yang badan hukumnya berbentuk koperasi hanya bisa beroperasi sampai kabupaten/kota (Pasal 31 UULKM). Jika suatu BMT wilayah operasinya sudah melebihi dari cakupan kabupaten/kota, maka BMT tersebut harus bertransformasi menjadi bank (Pasal 27 UULKM). Dalam kasus ini, BMT yang awalnya berbadan hukum koperasi kemudian berpindah menjadi bank, dan tentu status badan hukumnya harus berubah menjadi PT. Contohnya Bank Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS). Hal ini yang kemudian menjadi dilema tersendiri bagi BMT (Masyithoh, 2014: 33).

Jika melihat peraturan khusus tentang OJK, yaitu UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, dinyatakan bahwa OJK dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel, mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil. Serta mampu melindungi keentingan konsumen dan masyarakat. OJK mempunyai tujuan yang sangat strategis dalam memastikan adanya transparansi, stabilitas serta dapat memberikan perlindungan kepentingan kepada konsumen dan masyarakat dalam industri jasa keuangan (Balfas, 2012: 10).

Ketidakharmonisan Peraturan tentang LKM Syariah

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2013, disebutkan bahwa secara yuridis, LKM yang berbadan hukum koperasi secara tidak langsung maka akan berada di bawah dua macam pengaturan perundang-undangan secara bersamaan, yaitu: UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian beserta peraturan pelaksanaannya dan UU No.1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro beserta peraturan pelaksanaannya. Ketentuan tersebut menyebabkan dualisme pengaturan hukum bagi LKMS yang berimplikasi terhadap munculnya tumpang-tindih kewenangan antar satu instansi dengan instansi lainnya, yang mengatur LKMS.

Terdapat ketentuan yang bertolak-belakang dalam UU No. 1 Tahun 2013 dengan cara pengaturan yang

terdapat dalam peraturan perundangan perkoperasian, di mana LKMS diberikan otonomi, kemandirian, dan kelonggaran. Hal tersebut menjadi persoalan hukum baru bagi LKMS. Tumpang-tindih terkait pengaturan, pembinaan, dan pengawasan LKMS terlihat dari ketentuan-ketentuan kedua macam peraturan perundangan tersebut. Menurut Penjelasan Umum UU No. 25 tahun 1992 tentang Perkoperasian, pembinaan dan pengawasan terhadap koperasi dilaksanakan oleh Kementerian Koperasi. Tumpang-tindih tersebut juga menimbulkan inkonsistensi terhadap pengaturan-pengaturan LKMS lainnya.

Peraturan perundangan perkoperasian memberikan prinsip kemandirian bagi LKMS dalam menjalankan usaha, dimana pembinaan yang dilakukan Kementerian Koperasi tersebut dilaksanakan dengan tidak mencampuri urusan internal dari suatu koperasi. Artinya, kegiatan pengaturan dan pengawasan LKMS merupakan urusan yang diatur dan diawasi sendiri oleh organ Pengurus dan Pengawas Koperasi sendiri. Sedangkan dalam UU No. 1 Tahun 2013, cara pengaturan, pengawasan dan pembinaan LKM dapat diperlakukan secara sama, yaitu tidak dibedakannya antara skala usaha kecil dan besar. Seperti halnya lembaga keuangan bank, maka setiap LKM akan diatur dan diawasi oleh OJK. Tentu cara pengaturan tersebut tidak selaras dengan pengaturan yang tercantum dalam peraturan perundangan perkoperasian, yang memberdayakan, memberikan kelonggaran serta mendidik. Cara pengaturan OJK yang *prudent* akan berakibat pada terbatasnya ruang gerak dan pertumbuhan LKM, terutama bagi LKMS yang biasanya dimulai dari skala kecil dan tahap perintisan kegiatan kewirausahaannya dalam lingkup mikro.

Soetandyo Wignjosoebroto, dalam bukunya mengatakan bahwa hukum positif yang berwujud UU, akan tetapi bertentangan dengan hukum rakyat, maka kemungkinan besar tidak akan dipilih oleh masyarakat sebagai pedomannya. Apalagi jika hukum negara hanya ingin memperbanyak kewajiban yang harus dipenuhi oleh warga negara (Wignjosoebroto, 2008: 21).

Adanya dualisme pengaturan terhadap LKMS akan memberikan kesulitan bagi LKMS dalam menentukan aturan hukum mana yang harus dipatuhi. Hal ini karena terdapat beberapa perbedaan kontradiktif dari kedua peraturan tersebut, di antaranya yaitu pengaturan terkait: ijin usaha; syarat pendirian; syarat pemodalan; lingkup dalam kegiatan usaha; pengumuman laporan keuangan; kewajiban untuk membuat laporan; pengawasan; dan ancaman serta sanksi (Muhtarom, 2016: 93).

Aturan terkait cara pendirian badan hukum koperasi secara jelas sudah diatur dalam peraturan

perundangan perkoperasian, cara pembuatannya yaitu dengan Akta Pendirian Koperasi yang disahkan oleh Pemerintah. Dengan disahkannya akta tersebut maka bersamaan dengan itu berlaku sebagai izin usaha. Namun, di dalam UU No. 1 Tahun 2013 izin usaha diatur secara berbeda, yaitu LKMS Koperasi harus mengajukan izin usahanya ke OJK (Muhtarom, 2016: 93).

Adanya larangan bagi LKM menjalankan usaha skala kecil atau besar, jika tidak mendapatkan izin dari OJK. UULKM berlaku bagi semua LKM tanpa membedakan skala kecil dan skala besar, sehingga hal ini menjadi suatu bentuk pemaksaan kepada LKMS yang berskala kecil untuk harus memulai usahanya dengan persyaratan pemodalan tertentu. Ketentuan ini berlawanan dengan kegiatan koperasi terkait sistem kewirausahaan dan kemandirian usaha masyarakat mikro. Kegiatan koperasi dapat dimulai meski dalam bentuk kelompok usaha yang sederhana sejak pra koperasi atau sebelum berbadan hukum.

Peraturan perkoperasian yang tidak memberikan pembatasan kemandirian dan otonomi dalam batas-batas skala tertentu, dapat menumbuhkan suatu LKMS yang dapat mencapai berkapasitas bank tetapi berada di luar pengaturan dan pengawasan OJK. Hal ini tentu bertentangan dengan regulasi dalam UULKM.

Selain itu, ketentuan terkait ancaman dan sanksi yang diberlakukan untuk semua LKMS, baik administratif maupun pidana, bertolak-belakang dengan ketentuan tentang perlindungan, pembinaan, pengayoman, dan pemberdayaan terhadap koperasi, terutama bagi LKMS yang kecil.

Perbedaan atau tumpang tindihnya peraturan sebagaimana penulis tulis sebelumnya, menyebabkan adanya ketidak-pastian hukum bagi LKMS. Dualisme peraturan tersebut juga mengakibatkan inkonsistensi pengaturan LKMS, karena pada satu sisi LKMS dikembangkan oleh prinsip kemandirian namun diberikan regulasi yang berlawanan di sisi lain, yaitu pengaturan yang berasaskan kehati-hatian atau *prudential regulation*, serta diawasi oleh OJK dengan adanya ancaman sanksi.

Inkonsistensi pengaturan terkait LKMS tersebut, tentu akan berimplikasi pada kontradiksi/ketidakharmonisan norma-norma, yaitu antara regulasi dalam UU perkoperasian dengan regulasi dalam LKMS.

Dengan demikian, jika tujuan hadirnya UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro ini untuk mengatur LKM secara komprehensif, dengan adanya kepastian hukum serta memberikan solusi terhadap kekurangan layanan jasa keuangan mikro belum tercapai dengan maksimal. Isi atau substansi hukum dari UU No. 1 Tahun 2013 ini masih belum sinkron dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat

dalam peraturan perundangan perkoperasian. Artinya, ketentuan-ketentuan dalam satu peraturan dengan peraturan lain masih belum harmonis atau bertolak belakang, dan tidak sesuai dengan kondisi riil atau kebutuhan dari masyarakat mikro.

SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa: Setelah UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro berlaku, status badan hukum BMT sebagai LKM hanya dapat berbentuk koperasi atau PT. LKM berada di bawah tiga otoritas sekaligus, yaitu OJK, Kementerian Koperasi dan UKM, dan Kementerian Dalam Negeri. Namun, terkait dengan pengaturan dan pengawasan, maka yang berwenang secara absolut adalah OJK. Peran OJK dalam pengawasan dan pembinaan BMT diperluas. Pasal 39 UULKM merupakan dasar bagi BMT untuk tunduk pada UULKM.

Adanya *overlapping* pengaturan bagi LKMS akan menyulitkan LKMS tersebut dalam menentukan aturan hukum mana yang harus dipatuhi. Hal ini karena terdapat beberapa perbedaan kontradiktif dari kedua peraturan tersebut, di antaranya terkait syarat pendirian; syarat pemodal; ijin usaha; lingkup kegiatan usaha; pengawasan; kewajiban untuk membuat laporan; pengumuman laporan keuangan; ancaman serta sanksi. Hadirnya UU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro dalam rangka mengatur LKM secara komprehensif, memberikan kepastian hukum dan memberikan solusi terhadap kekurangan layanan jasa keuangan mikro belum tercapai dengan maksimal. Ketentuan dalam UU tersebut belum sinkron dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundangan perkoperasian. Artinya, ketentuan-ketentuan dalam satu peraturan dengan peraturan lain masih belum harmonis dan tidak sesuai dengan kondisi riil atau kebutuhan dari masyarakat mikro.

Berdasarkan hal tersebut, penulis menyarankan beberapa hal sebagai berikut: Diperlukan kebijakan yang lebih tegas khususnya mengenai pengawasan dan pembinaan LKMS di Indonesia agar keberlangsungan BMT sebagai LKMS tetap terjaga. Diperlukan peraturan yang saling bersinergi (sinkron) untuk menghindari tumpang tindih peraturan yang berbeda oleh masing-masing lembaga yang mempunyai otoritas. LKMS dan Kementerian Koperasi perlu melakukan perbaikan baik dalam hal manajemen maupun SDM terkait keuangan syariah. OJK juga perlu membuat peraturan yang sinkron dengan kondisi LKMS di Indonesia agar LKMS tidak mengalami kesulitan dalam melaksanakan peraturan yang diberlakukan.

DAFTAR BACAAN

Buku/Karya Ilmiah

- Amin, Muhammad, "Implementasi Undang-Undang Lembaga Keuangan Mikro pada Lembaga Keuangan Mikro Syariah yang Berbadan Hukum Koperasi", *Tesis*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2018.
- Balfas, Hamud M., *Hukum Pasar Modal Indonesia*, Jakarta: PT. Tatanusa, 2012.
- Dewi, Nourma, "Regulasi Keberadaan Baitul Maal wat Tamwil (BMT) dalam Sistem Perekonomian di Indonesia", *Jurnal Serambi Hukum*, Vol. 11, No. 01, Februari-Juli 2017.
- Imaniyati, Neni Sri, *Aspek-aspek Hukum BMT (Baitul Maal wa Tamwil)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010.
- Masyithoh, Novita Dewi, "Analisis Normatif Undang-undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro (LKM) atas Status Badan Hukum dan Pengawasan *Baitul Maal wat Tamwil* (BMT)," *Conomica*, Vol. V, Ed.2, Oktober 2014.
- Meagher, Patrick, *Microfinance Regulation in Developing Countries: A Comparative Review of Current Practice*, University of Maryland: IRIS Center, 2002.
- Mughal, Muhammad Zubair. CEO Al Huda Center of Islamic Banking and Economics, internasional Conference "Empowering SMEs for Financial Inclusion and Growth", Jakarta: 2014.
- Muhtarom, Muhammad, "Reformulasi Peraturan Hukum Lembaga Keuangan Mikro Syariah di Indonesia", *Provetika, Jurnal Studi Islam*, Vol. 17, No. 1, Juni 2016.
- Novitasari, Tita, "Peran OJK dalam Perlindungan Nasabah BMT Ilegal: Studi Kasus BMT Global Insani", *Hurmani (Hukum dan Masyarakat Madani)*, Vol. 9, No. 2, November 2019.
- Sanjaya, Sukma Ari, "Implementasi Undang-undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro Terhadap Pembinaan dan Pengawasan *Baitul Maal wat Tamwil* oleh Otoritas Jasa Keuangan", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2019.
- Sudarsono, Heri, *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah*, Yogyakarta: Ekosiana, 2003.
- Wignjosoebroto, Soetandya, *Hukum dalam Masyarakat Perkembangan dan Masalah*, Cet. II, Malang: Bayu Media Publishing, 2008.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Koperasi.

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri RI, Dirjen Pembangunan Daerah Nomor 538/PKKN/IV/1997.

Peraturan OJK Nomor 61/POJK.05/2014 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Lembaga Keuangan Mikro.

Peraturan Menteri Koperasi dan UKM Nomor 39/Per/M.KUKM/XII/2007 tentang Pedoman Pengawasan Koperasi Jasa Keuangan Syariah dan Unit Jasa Keuangan Syariah Koperasi.

Situs Internet

<https://berita.pinbuk.id/category/bmt>, diakses tanggal 15 Mei 2021.

KNKS, "Sharing Platform Keuangan Mikro Syariah Berbasis Baitul Maal Wat Tamwil (BMT), diperoleh <https://knks.go.id>, diakses tanggal 15 Mei 2021.

Sri Cahyaning Umi Salama, "Babak Baru BMT di Indonesia" dari <http://www.metrotvnews.com/analisa-ekonomi/5b2VgYvb-babak-baru-bmt-di-indonesia>, diakses tanggal 15 Mei 2021.

