

**ASPEK KELEMBAGAAAN BAITUL MAAL WA TAMWIL YANG BELUM
MENDAPAT IZIN USAHA DARI OTORITAS JASA KEUANGAN DAN
AKIBAT HUKUMNYA TERHADAP KEGIATAN PENGHIMPUNAN
DANA: Studi Kasus di KSPPS BMT El Bummi**

Liza Dzulhijjah, Tuthi' Mazidatur Rohmah, Irna Nurhayati
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Indonesia
lizadzulhijjah@yahoo.co.id

Abstrak

Penelitian ini berangkat dari adanya ketimpangan antara ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (Undang-Undang LKM) dengan implementasinya. Pasal 39 Undang-Undang LKM menyebutkan *Baitul Maal wa Tamwil* (BMT) sebagai salah satu LKM wajib memperoleh izin usaha dari OJK paling lama 1 tahun terhitung sejak Undang-Undang LKM berlaku, sedangkan dalam praktiknya Per-Agustus 2019 belum terdapat BMT di Yogyakarta yang mendapat izin usaha sebagai LKM dari OJK padahal jumlah BMT di Yogyakarta yang terdaftar sebagai Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah (KSPPS) pada Kementerian Koperasi sebanyak 126 unit, salah satunya KSPPS BMT El Bummi. Penelitian ini akan berfokus kepada aspek kelembagaan BMT dan akibat hukumnya terhadap pelaksanaan kegiatan usaha yang dilakukannya khususnya dalam melakukan penghimpunan dana dalam bentuk simpanan dan perlindungan hukum terhadap anggota dan masyarakat sebagai penyimpan dana.

Kata Kunci: *Baitul Maal Wa Tamwil*, Lembaga Keuangan Mikro, Penghimpunan Dana

Abstract

This research departs from the gap between the provision in Act Number 1 of 2013 concerning Micro Finance Institution (Micro Finance Institution Act) and its implementation. Article 39 Micro Finance Institution Act states that Baitul Maal wa Tamwil (BMT) is one of Micro Finance Institution which is required to obtain a business permit from OJK maximum 1 year after Micro Finance Institution Act has been applied, but in its implementation on August 2019, there is no BMT in Yogyakarta which obtained a business permit as Micro Finance Institution from OJK even though the amount of BMT in Yogyakarta which registered as Sharia Cooperation (KSPPS) reached 126 unit, one of them is KSPPS BMT El Bummi. This research focused on the institutional aspect of BMT and its legal consequences for fundraising and legal protection of members and society as depositors.

Keywords: *Baitul Maal Wa Tamwil*, Micro Finance Institution, Fundraising

PENDAHULUAN

Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UD NRI 1945) memberikan jaminan hak bagi setiap warga

negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Ketentuan dalam Pasal tersebut berkaitan erat dengan kegiatan ekonomi masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya. Kegiatan ekonomi masyarakat dapat berupa produksi, distribusi, dan konsumsi.

Semua kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh masyarakat tersebut tentu membutuhkan modal, tidak terkecuali bagi masyarakat kecil yang memiliki usaha dalam skala mikro. Masyarakat kecil sering kali sulit mendapatkan akses layanan jasa keuangan berupa pinjaman dari bank. Hal ini mengingat bank memberikan syarat-syarat tertentu bagi masyarakat yang hendak melakukan pinjaman, seperti agunan dan keadaan finansial calon debitur. Syarat-syarat tersebut merupakan penerapan prinsip kehati-hatian yang memang harus diterapkan oleh dunia perbankan dan sulit untuk ditembus oleh masyarakat kecil. Kondisi yang demikianlah yang kemudian memunculkan lembaga keuangan yang memberikan layanan jasa keuangan dalam skala mikro bagi masyarakat kecil yang berpenghasilan rendah atau miskin yang kemudian lazim disebut sebagai Lembaga Keuangan Mikro (LKM).

LKM diatur secara khusus sejak 2013 dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (Undang-Undang LKM). Pasal 1 angka 1 Undang-Undang LKM mendefinisikan LKM sebagai lembaga keuangan yang didirikan untuk pengembangan usaha mikro kepada anggota dan masyarakat berupa pengelolaan simpanan atau penyediaan jasa konsultasi yang dikhususkan sebagai media pemberdayaan masyarakat.¹

Undang-Undang LKM dibentuk untuk menertibkan LKM-LKM yang selama ini beroperasi di masyarakat tanpa adanya landasan hukum yang jelas. Pasal 39 Undang-Undang LKM menyebutkan bahwa LKM wajib memperoleh izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK) paling lama satu tahun terhitung sejak Undang-Undang LKM berlaku, yakni pada 2016 karena Undang-Undang

¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro*, 2013.

LKM baru dinyatakan berlaku dalam waktu dua tahun setelah pengundangan.² Izin usaha yang dimaksud baru dapat diperoleh setelah ketentuan mengenai badan hukum dan permodalan dipenuhi terlebih dahulu. Bentuk badan hukum LKM yang ditetapkan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang LKM terdiri atas koperasi dan Perseroan Terbatas (PT).³

Per Agustus 2019 total LKM yang mendapat izin usaha sebagai LKM dari OJK sebanyak 193 LKM yang 4 diantaranya terdapat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (D.I. Yogyakarta), yakni Koperasi LKMS Unisa, Koperasi LKMS BWM Sunan Pandan Aran, Koperasi LKMS Almuna Berkah Mandiri, dan PT LKM Sedasa.⁴ Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa belum terdapat BMT yang memperoleh izin usaha sebagai LKM dari OJK yang menjadi salah satu target penertiban dalam Pasal 39 Undang-Undang LKM, padahal jumlah BMT yang terdaftar sebagai Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah (KSPPS) pada Kementerian Koperasi sebanyak 126 unit dan tersebar di Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Sleman, dan Kota Yogyakarta, salah satunya adalah BMT El Bummi.⁵

BMT El Bummi jika diklasifikasikan secara teori dan peraturan perundangan tentang LKM dapat dikatakan sebagai LKM yang wajib untuk memperoleh izin usaha dari OJK sesuai dengan ketentuan Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang LKM, namun secara praktik BMT El Bummi belum mendapatkan izin usaha dari OJK dan tetap menjalankan kegiatan usahanya sebagai KSPPS yang dilandaskan pada Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Otoritas Jasa Keuangan, "Direktori LKM Agustus 2019," *Situs Resmi OJK*, last modified 2019, accessed September 14, 2019, <https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/data-dan-statistik/direktori/direktori-lkm/Pages/Direktori-Lembaga-Kuangan-Mikro-Agustus-2019.aspx>.

⁵ Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, "Data Koperasi Kota Yogyakarta," *Situs Resmi Kementerian Koperasi Dan Usaha Kecil Dan Menengah*, last modified 2019, accessed September 14, 2019, <http://nik.depkop.go.id/>.

Berdasarkan pemaparan di atas dapat diketahui bahwa terdapat kesenjangan antara pengaturan mengenai LKM dalam Undang-Undang LKM dengan keadaan yang terdapat di lapangan, khususnya terkait dengan BMT. Kesenjangan tersebut berpotensi menimbulkan dualisme pengaturan terkait dengan BMT, khususnya terkait dengan aspek kelembagaannya yang menunjukkan bahwa BMT tersebut merupakan LKM yang diatur dalam Undang-Undang LKM atau KSPPS yang diatur dalam Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya.

Hal ini dinilai menarik untuk dikaji lebih lanjut terutama untuk menjawab akibat hukum aspek kelembagaan KSPPS BMT El Bummi yang belum mendapat izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan terhadap penghimpunan dana dari masyarakat dan anggota sebagai penyimpan dana. Selain itu, juga untuk menjawab bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat dan anggota sebagai penyimpan dana pada KSPPS BMT El Bummi yang belum mendapat izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian normatif-empiris. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktriner merupakan penelitian yang difokuskan untuk menelaah peraturan perundang-undangan atau bahan-bahan hukum yang terkait dengan penelitian.⁶ Sedangkan penelitian hukum empiris merupakan penelitian hukum yang menggunakan data primer atau penelitian lapangan.⁷

Data yang digunakan adalah data primer dan data skunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan dengan teknik wawancara kepada sumber yang terkait dengan penelitian ini. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, dan seterusnya.⁸ Selanjutnya, data yang

⁶ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 13.

⁷ Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*.

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986), 12.

terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan intepretasi data yang bersifat deskriptif.⁹

PEMBAHASAN

Akibat Hukum Aspek Kelembagaan KSPPS BMT El Bummi yang Belum Mendapat Izin Usaha dari Otoritas Jasa Keuangan

Baitul Maal Wa at-Tamwil (BMT) adalah lembaga yang didirikan dan dikembangkan atas swadaya masyarakat, termasuk dalam hal permodalan.¹⁰ Kegiatan usaha BMT dibagi menjadi dua, yakni sebagai *baitul maal* yang merupakan pelaksanaan fungsi sosial dari BMT dan *baitul tamwil* yang merupakan kegiatan pengembangan usaha. Adapun kegiatan BMT sebagai *baitul maal* yakni menerima dan menyalurkan dana yang berasal dari zakat, infaq, maupun shodaqoh, sementara kegiatan BMT sebagai *baitul tamwil* yakni menyediakan jasa layanan keuangan berupa penyimpanan dan peminjaman.¹¹

BMT El Bummi yang berdiri sejak 2015 berbadan hukum koperasi dan telah memiliki izin sebagai KSPPS dari Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (Kementerian Koperasi dan UKM), sehingga BMT El Bummi disebut sebagai KSPPS BMT El Bummi. Beberapa hal yang pada umumnya menjadi motivasi sebuah badan usaha seperti BMT memilih berbadan hukum koperasi, yaitu mempermudah akses untuk memperoleh pembiayaan, mendapatkan legalitas, dan lebih dipercaya oleh masyarakat.¹² Hal tersebut memang sesuai dengan komitmen pemerintah untuk mempermudah akses pembiayaan bagi koperasi, sehingga Kementerian Koperasi dan UKM selalu memfasilitasi koperasi-koperasi untuk bertemu dengan para pemodal untuk

⁹ Maria SW Sumardjono, *Metode Penelitian Dalam Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014), 33.

¹⁰ Elfa Murdiana, "Menggagas Payung Hukum Baitul Maal Wattanwil (BMT) Sebagai Koperasi Syariah Dalam Bingkai Ius Constituendum," *Jurnal Penelitian* 10, no. 2 (2016): 278.

¹¹ Ibid.

¹² Neni Sri Imaniyati, "Perlindungan Nasabah BMT Jika BMT Pailit (Tafelis)," *Mimbar Jurnal Sosial dan Pembangunan* 21, no. 4 (2005): 513.

mendapatkan pembiayaan, seperti Lembaga Pengelola Dana Bergulir (LPDB) maupun pemodal lainnya.¹³

Terkait dengan kegiatan usahanya, KSPPS BMT El Bummi merupakan KSPPS yang memiliki cakupan wilayah tingkat kabupaten, yakni Kabupaten Sleman. KSPPS BMT El Bummi memiliki sekitar 200 anggota dan melayani pelayanan jasa keuangan tidak hanya kepada anggotanya saja melainkan juga kepada masyarakat non anggota yang dianggap sebagai calon anggota yang jumlahnya sekitar 600 orang. KSPPS BMT El Bummi tidak memiliki izin usaha dari OJK, bahkan pengurus koperasi tidak mengetahui bahwa ada kewajiban bagi BMT untuk memiliki izin usaha sebagai LKM dari OJK sebagaimana diatur dalam Undang-Undang LKM.¹⁴ Hal tersebut dinilai bertentangan dengan ketentuan Pasal 39 Undang-Undang LKM.

Persyaratan untuk mendapatkan izin usaha sebagai LKM dari OJK sebagaimana Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang LKM terdiri dari susunan organisasi dan kepengurusan, permodalan, kepemilikan, dan kelayakan rencana kerja.¹⁵ LKM yang ingin mendapatkan izin dari OJK harus terlebih dahulu mengurus perizinan sebagai badan hukum, baik PT maupun koperasi, baru setelahnya mengurus izin usaha sebagai LKM ke OJK. Umumnya LKM yang berbadan hukum koperasi mempunyai status badan hukum koperasi dengan jenis simpan pinjam, sehingga LKM yang harus memiliki izin usaha dari OJK cukup untuk mendirikan badan hukumnya saja dan tidak diperlukan mengurus izin sebagai KSPPS dalam hal LKM tersebut memilih menjadi LKM yang berbadan hukum koperasi.

Berdasarkan pemaparan tersebut maka dapat diketahui bahwa terjadi kesalahan prosedur terkait pengurusan izin KSPPS BMT El Bummi yang seharusnya disesuaikan dengan Undang-Undang LKM tetapi justru malah didasarkan pada Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya yang

¹³ Murdawati Chandrayani, *Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Dinas Koperasi Dan UKM D.I. Yogyakarta*, 2019.

¹⁴ Bambang Adi, *Profil KSPPS BMT El Bummi*, 2019.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro*.

disebabkan karena ketidaktahuan pengurus terkait dengan Undang-Undang LKM yang secara tidak langsung mengatur tentang BMT sebagai LKM.

Terkait dengan BMT yang tidak memiliki izin usaha LKM pihak OJK menyatakan bahwa BMT tersebut tidak tunduk dengan ketentuan dalam Undang-Undang LKM beserta peraturan pelaksanaannya. Hal ini mengingat bahwa Undang-Undang LKM tidak berlaku secara otomatis karena Undang-Undang LKM baru dapat berlaku pada suatu lembaga keuangan baik yang berbadan hukum PT maupun koperasi yang telah memiliki izin usaha sebagai LKM dari OJK.¹⁶

Pernyataan dari pihak OJK tersebut dinilai bertentangan dengan salah satu semangat pembentukan Undang-Undang LKM yakni untuk menertibkan adanya LKM yang selama ini belum memiliki landasan hukum yang jelas salah satunya adalah BMT. Selain itu, pernyataan tersebut dinilai kontradiktif dengan Pasal 39 Undang-Undang LKM. Ketentuan tersebut merupakan peraturan yang bersifat imperatif atau memaksa yang memiliki konsekuensi untuk dijalankan dan apabila tidak maka akan dikenai sanksi. Undang-Undang LKM telah mengatur mengenai sanksi pidana terhadap penyelenggaraan usaha LKM tanpa izin yakni dalam Pasal 34 Undang-Undang LKM. Adapun sanksi pidana terhadap penyelenggaraan usaha LKM tanpa izin dalam ketentuan Pasal 34 Undang-Undang LKM terdiri dari pidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama tiga tahun serta pidana denda paling sedikit lima puluh juta rupiah dan paling banyak satu miliar rupiah.

Hasil penelitian ini menunjukkan beberapa faktor yang menghambat penegakan Undang-Undang LKM khususnya dalam hal penertiban izin usaha bagi BMT sebagai LKM. Faktor pertama yakni karena selama ini BMT dinilai terlindung pada Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya. BMT yang telah berbadan hukum koperasi dengan mengajukan izin sebagai KSPPS dianggap tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Koperasi dan aturan

¹⁶ Iwan Kurniawan, *Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro*, 2019.

pelaksanaannya. Artinya, BMT tersebut tidak tunduk pada Undang-Undang LKM dan aturan pelaksanaannya.

Kegiatan usaha KSPPS BMT El Bummi pun selama ini benar-benar dilandaskan pada Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya yang dapat memberikan layanan jasa keuangan yang didasarkan pada prinsip syariah dengan menggunakan akad-akad tertentu. Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa KSPPS BMT El Bummi memiliki sekitar 200 (dua ratus) anggota dan melayani pelayanan jasa keuangan tidak hanya kepada anggotanya saja melainkan juga kepada masyarakat non anggota yang dianggap sebagai calon anggota yang jumlahnya sekitar 600 (enam ratus) orang.¹⁷

Pelaksanaan kegiatan usaha oleh KSPPS BMT El Bummi yang didasarkan pada Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya tersebut tetap tidak sesuai dengan konsep awal pengaturan mengenai BMT dalam Undang-Undang LKM yang seharusnya tunduk pada ketentuan Undang-Undang LKM dan aturan pelaksanaannya. Kendati kegiatan usaha KSPPS dan LKM tidak memiliki perbedaan yang signifikan karena sama-sama memungkinkan lembaga keuangan tersebut untuk memberikan layanan jasa keuangan kepada pihak di luar anggotanya. Hal ini yang kemudian menimbulkan ketidakjelasan batasan antara bentuk kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh KSPPS dengan LKM dari segi sasaran atau target penerima layanan jasa keuangannya.

Ketidakjelasan batasan tersebut menjadi faktor kedua penghambat penegakan Undang-Undang LKM khususnya dalam hal penertiban izin usaha bagi BMT sebagai LKM. Hal tersebut mengingat bahwa ketentuan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Koperasi juga memberikan kewenangan bagi BMT sebagai KSPPS untuk dapat menghimpun dana dan menyalurkannya melalui kegiatan usaha simpan pinjam dari dan untuk anggota koperasi yang bersangkutan, sehingga dapat diketahui bahwa dalam

¹⁷ Bambang Adi, *Kegiatan Usaha KSPPS BMT El Bummi*, 2019.

ketentuan tersebut tidak terdapat frasa yang menyatakan bahwa koperasi dapat menghimpun dana dari pihak lain di luar anggotanya yang dianggap sebagai calon anggota. Akan tetapi, peraturan pelaksanaannya justru memperluas cakupannya dengan menambahkan frasa "calon anggota" sebagaimana dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam.¹⁸ Pengaturan tersebut senada dengan ketentuan Pasal 19 ayat (5) huruf b dan c Peraturan Menteri Koperasi dan UKM Nomor 11 Tahun 2017 tentang Kegiatan Usaha Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah oleh Koperasi.¹⁹

Berdasarkan pemaparan tersebut dapat diketahui bahwa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Koperasi tersebut mengatur lebih luas terkait dengan pihak mana saja yang dapat menikmati layanan jasa keuangan yang diberikan oleh koperasi khususnya KSPPS dengan menambahkan frasa "calon anggota" sebagai salah satu pihak yang dapat menikmati layanan jasa keuangan dalam bentuk simpan pinjam oleh koperasi. Penambahan frasa "calon anggota" tersebut dinilai bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Koperasi sebagai hukum yang lebih tinggi karena memperluas pengaturannya dibandingkan dengan apa yang sudah diatur sebelumnya. Padahal dalam teori hukum dikenal adanya asas preferensi hukum *lex superior derogate legi inferiori*.²⁰ Asas preferensi hukum tersebut dipakai untuk mengatasi pertentangan hukum secara vertikal.

Pertentangan antara ketentuan dalam Undang-Undang Koperasi dengan peraturan pelaksanaannya ini dinilai sangat dipaksakan untuk dapat diakomodir dengan prasyarat yang menyatakan bahwa calon anggota tersebut

¹⁸ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam*, 1995.

¹⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Koperasi Dan UKM Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Dan Pembiayaan Syariah Oleh Koperasi*, 2017.

²⁰ Institute for Criminal Justice Reform, "Prinsip Lex Superior Derogat Legi Inferiori Harus Digunakan, Seluruh Peraturan Daerah Harus Tunduk Pada KUHP," *Situs Resmi ICJR*, last modified 2019, accessed September 30, 2019, <https://icjr.or.id/prinsip-lex-superior-derogat-legi-inferiori-harus-digunakan-seluruh-peraturan-daerah-perda-harus-tunduk-pada-kuhp/>.

harus menjadi anggota dalam waktu paling lambat tiga bulan setelah melunasi simpanan pokok.²¹ Hal tersebut yang kemudian menyebabkan ketidakjelasan batasan kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh koperasi khususnya dalam hal ini KSPPS dari segi sasaran atau target penerima layanan jasa keuangannya tersebut karena KSPPS dapat memberikan layanan jasa keuangan di luar anggotanya yang dianggap sebagai calon anggota yang mana hal ini juga dibenarkan oleh Kementerian Koperasi dan UKM sebagai penanggung jawab dalam hal pembinaan dan pengawasan terhadap koperasi.²²

Asas hukum yang bersifat umum memang membuka peluang akan terjadinya penyimpangan atau pengecualian yang menjadikan sistem hukum menjadi tidak kaku. Kepastian hukum yang terkandung dalam asas hukum harus mengalah terhadap kepentingan yang lebih mulia meskipun harus mengesampingkan kepastian hukum demi terwujudnya keadilan atau kemanfaatan.²³

Pengesampingan Undang-Undang Koperasi oleh peraturan pelaksanaannya sebagaimana yang telah disebutkan di atas memang bertujuan untuk menjaga kelangsungan usaha KSPPS khususnya dalam rangka memperluas jangkauan terhadap keanggotaannya sehingga KSPPS dimungkinkan memberikan layanan jasa keuangannya kepada non anggota yang diproyeksikan menjadi anggota di kemudian hari, namun perlu diingat bahwa hal ini bertentangan dengan semangat awal pembentukan Undang-Undang Koperasi. Semangat awal pembentukan Undang-Undang Koperasi adalah untuk menyejahterakan anggotanya.²⁴

Berdasarkan hal tersebut dinilai perlu adanya suatu revisi atas Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya yang harus diselaraskan dengan

²¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam*.

²² Murdawati Chandrayani, *Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Dan Peraturan Pelaksanaannya*, 2019.

²³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2009), 8.

²⁴ Veri Antoni, *Keanggotaan Koperasi Dan Semangat Awal Pembentukan Undang-Undang Koperasi*, 2019.

peraturan perundang-undangan yang lain, khususnya Undang-Undang LKM. Hal ini ditujukan agar batasan antarlembaga keuangan menjadi jelas. Koperasi diharapkan tidak lagi memberikan layanan jasa keuangan kepada non anggotanya sebagaimana semangat pada awal pembentukan Undang-Undang Koperasi yakni untuk menyejahterakan anggotanya. Penyelarasan antara Undang-Undang Koperasi dan peraturan pelaksanaannya pun sangat penting untuk dilakukan. Hal ini mengingat Undang-Undang Koperasi saat ini pun disimpangi secara bersyarat dengan adanya nomenklatur “calon anggota” dalam peraturan pelaksanaannya.

Faktor ketiga yang dinilai sebagai salah satu penghambat penegakan Pasal 39 Undang-Undang LKM khususnya terhadap BMT yang berada di wilayah D.I. Yogyakarta adalah tidak adanya koordinasi antara Kanwil OJK D.I. Yogyakarta dengan Dinas Koperasi dan UKM (Diskop) D.I. Yogyakarta dalam melakukan pembinaan dan pengawasan LKM yang berbadan hukum koperasi. Hal tersebut diketahui berdasarkan data primer yang menunjukkan bahwa pengawasan terhadap LKM yang berbadan hukum koperasi oleh Kanwil OJK D.I. Yogyakarta melalui pengawas Industri Keuangan Non Bank (IKNB) tidak dilakukan bersama Diskop tingkat kabupaten/kota dikarenakan pihak OJK merasa kewenangan pengawasan LKM sepenuhnya adalah kewenangan OJK.²⁵ Padahal koordinasi dengan Diskop merupakan amanat Pasal 2 ayat (2) POJK Nomor 14/POJK.05/2014 tentang Pembinaan dan Pengawasan Lembaga Keuangan Mikro.²⁶

Faktor keempat yang dinilai sebagai salah satu penghambat penegakan Pasal 39 Undang-Undang LKM khususnya terhadap BMT yang berada di wilayah D.I. Yogyakarta yakni OJK dinilai tidak tegas dalam melakukan penindakan terhadap BMT yang belum memiliki izin usaha sebagai LKM. Hal ini mengingat bahwa selama ini OJK hanya melakukan himbauan saja pada

²⁵ Kurniawan, *Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro*.

²⁶ Republik Indonesia, *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 14/POJK.05/2014 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Lembaga Keuangan Mikro*, n.d.

BMT yang beroperasi untuk mengurus izin usaha sebagai LKM, tanpa adanya penindakan atau upaya memaksa apapun dalam rangka menegakan ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Lembaga Keuangan Mikro.

OJK pun menyatakan lebih lanjut bahwa BMT yang tidak memiliki izin usaha sebagai LKM harus menghapus nomenklatur BMT pada nama BMT tersebut.²⁷ Padahal istilah BMT adalah istilah yang melekat bagi lembaga keuangan yang pengumpulan dananya berasal dari dana infaq, zakat, ataupun shodaqoh meskipun pada prakteknya BMT yang sekarang tumbuh di tengah masyarakat dan berstatus badan hukum koperasi modalnya tidak lagi murni berasal dari zakat, infaq, ataupun shodaqoh melainkan juga berasal dari modal lainnya.

Perlindungan Hukum bagi Masyarakat dan Anggota sebagai Penyimpan Dana pada KSPPS BMT El Bummi

Perlindungan hukum dibagi menjadi dua jenis, yaitu bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif adalah bentuk perlindungan hukum yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Sementara itu, perlindungan hukum represif adalah perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.²⁸

Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya serta Undang-Undang LKM dan aturan pelaksanaannya keduanya juga telah mengatur mengenai perlindungan preventif dan represif bagi anggota dan masyarakat sebagai penyimpan dana pada lembaganya masing-masing. Penjelasan terkait dengan penghimpunan dana yang dilakukan oleh KSPPS BMT El Bummi yang telah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya telah menunjukkan bahwa KSPPS BMT El Bummi dalam menjalankan kegiatan usahanya menundukkan diri pada ketentuan Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya sebagai KSPPS dan telah mengurus izin sebagai KSPPS kepada Kementerian

²⁷ Kurniawan, *Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro*.

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Pengadilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 2017), 2.

Koperasi dan UKM. Namun, hal tersebut dinilai tidak tepat karena bertentangan dengan Pasal 39 Undang-Undang LKM yang mewajibkan BMT harus memiliki izin usaha sebagai LKM dari OJK. Oleh karena itu, perlindungan hukum yang diberikan kepada anggota KSPPS BMT El Bummi sebagai penyimpan dana tidak dijamin oleh Undang-Undang LKM melainkan dijamin oleh Undang-Undang Koperasi dan peraturan pelaksanaannya.

Perlindungan hukum preventif bagi anggota dan masyarakat sebagai penyimpan dana pada KSPPS terdapat pada sistem pengawasan, sementara perlindungan represif terdapat pada pengenaan sanksi apabila terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh KSPPS yang sebenarnya termasuk dalam lingkup pengawasan. Penerapan sanksi merupakan bagian dari bentuk pengawasan sebagaimana dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Menteri Nomor 17/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Pengawasan Koperasi. Sanksi yang dapat dikenakan terhadap koperasi yakni sanksi administratif berupa teguran tertulis paling sedikit dua kali, larangan untuk menjalankan fungsi sebagai pengurus dan pengawas koperasi, pencabutan izin usaha simpan pinjam maupun izin usaha lainnya, dan pembubaran koperasi. Apabila ditemukan adanya dugaan tindak pidana yang dilakukan oleh koperasi maka Menteri terkait berkoordinasi dengan aparat penegak hukum.²⁹

Berdasarkan pemaparan di atas diketahui bahwa perlindungan hukum yang diberikan dalam Undang-Undang Koperasi beserta aturan pelaksanaannya hanya tertelak pada pengawasan yang sifatnya pencegahan dan penerapan sanksi yang sifatnya administratif. Sementara itu, belum ada pengaturan mengenai penjaminan simpanan yang berorientasi terhadap pemulihan hak-hak penyimpan dana pada koperasi.

Ketentuan terkait dengan perlindungan hukum bagi masyarakat dan anggota sebagai penyimpan dana pada KSPPS harus disempurnakan melalui

²⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Nomor 17/Per/M.KUKM/IX/2015 Tentang Pengawasan Koperasi*, 2015.

revisi Undang-Undang Koperasi yang mengatur mengenai adanya lembaga penjamin simpanan bagi anggota yang menjadi nasabah penyimpan pada KSPPS dan adanya sanksi pidana bagi setiap orang yang dengan sengaja menjalankan kegiatan usaha simpan pinjam tanpa izin. Undang-Undang Koperasi pun apabila telah direvisi, khususnya pengaturan mengenai perlindungan hukum bagi penyimpan dana harus benar-benar dilaksanakan dan hal ini membutuhkan komitmen dari pemerintah dan otoritas yang terkait. Hal ini berkaca dari pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) khusus bagi penyimpan dana pada LKM sebagai amanat dari Pasal 19 Undang-Undang LKM hingga saat ini belum terwujud. Bahkan peraturan pelaksanaan yang mengatur mengenai teknis pembentukannya pun belum dibuat. LPS yang saat ini telah berdiri hanya dikhususkan bagi nasabah perbankan yang kegiatan operasionalnya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

LPS bagi perbankan didirikan untuk senantiasa menjaga kepercayaan masyarakat (*public trust*) terhadap perbankan mengingat besarnya risiko yang dimiliki perbankan seperti pailit maupun likuidasi.³⁰ Risiko pada perbankan tersebut sebenarnya juga dihadapi oleh lembaga penyedia jasa layanan keuangan non bank seperti LKM maupun KSP, KSPPS, USP, dan USPPS karena risiko tersebut erat kaitannya dengan kegiatan usaha yang dilakukannya, yakni jasa penyimpanan dan peminjaman. Oleh karena itu, sudah seharusnya pemerintah memberi perhatian khusus terhadap pembentukan LPS bagi industri keuangan non bank dalam rangka penjaminan terhadap perlindungan hukum bagi masyarakat maupun anggota sebagai penyimpan dana yang berorientasi pada pemulihan hak-hak penyimpan dana sekaligus menumbuhkan kepercayaan masyarakat pada industri keuangan non bank.

Perlindungan hukum bagi anggota penyimpan dana pada KSPPS BMT El Bummi memang lebih bersifat preventif karena hingga sekarang belum ada

³⁰ Rilda Murniawati, "Perlindungan Hukum Atas Dana Nasabah Pada Bank Melalui Lembaga Penjamin Simpanan," *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 3 (2013): 305.

masalah terkait dengan penghimpunan dana yang dilakukan oleh KSPPS BMT El Bummi. KSPPS BMT El Bummi secara rutin memberikan laporan keuangan dan laporan pelaksanaan kegiatan usaha simpan pinjamnya kepada Diskop D.I Yogyakarta setiap tiga bulan sekali.³¹ Sementara itu pengawasan yang dilakukan oleh Diskop D.I. Yogyakarta lebih kepada pengawasan aktif, yakni berupa pemeriksaan langsung terhadap koperasi yang berpotensi memiliki masalah berdasarkan pengaduan yang diberikan oleh masyarakat. Hal ini mengingat keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki oleh Diskop D.I. Yogyakarta.³²

Penindakan yang dilakukan oleh Diskop D.I. Yogyakarta terhadap temuan hasil pengasawan atas koperasi yang dinilai melanggar ketentuan Undang-Undang Koperasi maupun peraturan pelaksanaannya berupa pembinaan. Pembinaan memang hal yang diutamakan dalam penindakan terhadap koperasi. Hal ini mengingat pendirian koperasi yang didasarkan pada asas kekeluargaan, sehingga koperasi yang dinilai melanggar secara administratif hanya akan didorong untuk memperbaiki kesalahannya saja. Pengenaan sanksi administratif pembubaran biasanya hanya diberikan bagi koperasi yang memang sudah tidak aktif dalam artian sudah tidak melaksanakan Rapat Anggota Tahunan (RAT) selama dua kali.³³

Terkait dengan perlindungan hukum represif dalam hal pengenaan sanksi terhadap penghimpunan dana masyarakat tanpa izin, Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya hanya mengatur mengenai pengenaan sanksi administratif bagi koperasi yang melakukan penghimpunan dana tanpa izin dan tidak mengatur mengenai sanksi pidananya. Apabila dari hasil pengawasan ditemukan indikasi adanya tindak pidana, maka Menteri terkait berkoordinasi dengan aparat penegak hukum yang dalam praktiknya sering

³¹ Bambang Adi, *Pengawasan Terhadap KSPPS BMT El Bummi*, 2019.

³² Chandrayani, *Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Dan Peraturan Pelaksanaannya*.

³³ Hadi Suryono, *Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian*, 2019.

kali menggunakan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Perbankan untuk menjerat tindak pidana penghimpunan dana dari masyarakat tanpa izin dari otoritas yang berwenang, yakni OJK dengan ancaman pidana penjara lima tahun dan paling lama lima belas tahun serta denda sekurang-kurangnya sepuluh miliar rupiah dan paling banyak dua ratus miliar rupiah.

PENUTUP

Kesimpulan

Kegiatan penghimpunan dana yang dilakukan oleh KSPPS BMT El Bummi pada praktiknya mengikuti ketentuan penghimpunan dana yang dilakukan oleh KSPPS yang didasarkan pada Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya. Namun, hal tersebut bertentangan dengan Pasal 39 Undang-Undang LKM yang secara tegas menyatakan posisi BMT sebagai LKM yang harus memiliki izin usaha dari OJK sehingga secara implisit, BMT harus tunduk pada Undang-Undang LKM. Kondisi tersebut menyebabkan ketidakjelasan batasan antara kegiatan usaha bagi KSPPS dan LKM, tidak adanya koordinasi antara OJK dengan Diskop D.I. Yogyakarta terkait pembinaan dan pengawasan LKM yang berbadan hukum koperasi, serta ketidaktegasan OJK dalam melakukan penindakan terhadap BMT yang tidak memiliki izin usaha sebagai LKM.

Perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat dan anggota sebagai penyimpan dana pada KSPPS BMT El Bummi diatur dalam Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya. Hal tersebut disebabkan KSPPS BMT El Bummi dalam menjalankan kegiatan usahanya menundukkan diri pada ketentuan Undang-Undang Koperasi dan aturan pelaksanaannya sebagai KSPPS. Perlindungan hukum yang diberikan cenderung bersifat preventif dan belum berorientasi pada pemulihan hak-hak para anggota sebagai penyimpan dana karena belum berdirinya LPS khusus bagi penyimpan dana pada lembaga keuangan non bank.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Bambang. "Kegiatan Usaha KSPPS BMT El Bummi," August 8, 2019.
- — —. "Pengawasan Terhadap KSPPS BMT El Bummi," August 8, 2019.
- — —. "Profil KSPPS BMT El Bummi," August 8, 2019.
- Antoni, Veri. "Keanggotaan Koperasi Dan Semangat Awal Pembentukan Undang-Undang Koperasi," October 15, 2019.
- Chandrayani, Murdawati. "Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Dan Peraturan Pelaksanaannya," July 19, 2019.
- — —. "Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Dinas Koperasi Dan UKM D.I. Yogyakarta," July 19, 2019.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Pengadilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu, 2017.
- Imaniyati, Neni Sri. "Perlindungan Nasabah BMT Jika BMT Pailit (Taflis)." *Mimbar Jurnal Sosial dan Pembangunan* 21, no. 4 (2005): 513.
- Indonesia, Republik. *Peraturan Menteri Koperasi Dan UKM Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Dan Pembiayaan Syariah Oleh Koperasi*, 2017.
- — —. *Peraturan Menteri Nomor 17/Per/M.KUKM/IX/2015 Tentang Pengawasan Koperasi*, 2015.
- — —. *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 14/POJK.05/2014 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Lembaga Keuangan Mikro*, n.d.
- — —. *Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam*, 1995.
- — —. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro*, 2013.
- Keuangan, Otoritas Jasa. "Direktori LKM Agustus 2019." *Situs Resmi OJK*. Last modified 2019. Accessed September 14, 2019. <https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/data-dan-statistik/direktori/direktori-lkm/Pages/Direktori-Lembaga-Keuangan-Mikro-Agustus-2019.aspx>.
- Kurniawan, Iwan. "Implementasi Ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro," October 4, 2019.
- — —. "Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro," July 22, 2019.
- Menengah, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan. "Data Koperasi Kota Yogyakarta." *Situs Resmi Kementerian Koperasi Dan Usaha Kecil Dan Menengah*. Last modified 2019. Accessed September 14, 2019. <http://nik.depkop.go.id/>.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2009.

Murdiana, Elfa. "Menggagas Payung Hukum Baitul Maal Wattanwil (BMT) Sebagai Koperasi Syariah Dalam Bingkai Ius Constituendum." *Jurnal Penelitian* 10, no. 2 (2016): 278.

Murniawati, Rilda. "Perlindungan Hukum Atas Dana Nasabah Pada Bank Melalui Lembaga Penjamin Simpanan." *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 3 (2013): 305.

Reform, Institute for Criminal Justice. "Prinsip Lex Superior Derogat Legi Inferiori Harus Digunakan, Seluruh Peraturan Daerah Harus Tunduk Pada KUHP." *Situs Resmi ICJR*. Last modified 2019. Accessed September 30, 2019. <https://icjr.or.id/prinsip-lex-superior-derogat-legi-inferiori-harus-digunakan-seluruh-peraturan-daerah-perda-harus-tunduk-pada-kuhp/>.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.

Sumardjono, Maria SW. *Metode Penelitian Dalam Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014.

Suryono, Hadi. "Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian," July 19, 2019.

Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.