



INKONSISTENSI REGULASI UU NO. 1 TAHUN 2013 DALAM IMPLEMENTASI DAN FAKTA LAPANGAN: STUDI DI DUA LEMBAGA KSPPS/BMT

Firda Aulia^{1*}, Nadya Faizatur Rahmah², Hakam Ar Rasyid³, Fatia Ismi Nabila⁴, Cahya Wulandari⁵, Fajriyatun Nurul 'Aini⁶, Ainul Yaqin⁷

^{1,2,3,4,5,6,7}Universitas Islam Negeri Prof. K. H. Saifuddin Zuhri Purwokerto

*Correspondent: 234110301090@mhs.uinsaizu.ac.id

Received:
2025-12-17
Revised:
2026-05-10
Accepted:
2026-05-18

Abstract

This study analyzes the regulatory inconsistency between Law Number 1 of 2013 on Microfinance Institutions and the institutional reality of Baitul Maal wat Tamwil (BMT). The law provides BMT with the option to operate as a Limited Liability Company or Cooperative, subject to OJK licensing and supervision. In practice, however, the majority of BMTs retain their status as Sharia Savings and Financing Cooperatives (KSPPS) under Law No. 25 of 1992, supervised by the Cooperative Agency, creating an initial gap in legal implementation. This non-compliance reflects not a regulatory failure, but a rational institutional choice as explained by Williamson's Institutional Choice Theory. BMTs avoid the LKM/PT structure due to disproportionate OJK compliance costs including capital requirements, GCG standards, and reporting obligations relative to their operational scale. The result is a structural problem of overlapping and absent supervision, weakening risk management and consumer protection. This study recommends policy reformulation through structured regulatory coordination and a tiered supervision model, balancing prudential demands while preserving BMT's identity as a community-based economic institution. Consumer protection should be strengthened through periodic sharia audits conducted by the Cooperative Agency in collaboration with DSN, and the establishment of a dedicated deposit guarantee institution for BMTs.

Keyword:

Baitul Maal
wat Tamwil;
Institutional
Choice Theory;
MFI Law;
OJK
Supervision;

Abstrak

Studi ini menganalisis inkonsistensi regulasi antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro dan realitas kelembagaan *Baitul Maal wat Tamwil* (BMT). Undang-undang tersebut memberikan BMT pilihan untuk beroperasi sebagai Perseroan Terbatas atau Koperasi, yang tunduk pada perizinan dan pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Namun dalam praktiknya, mayoritas BMT mempertahankan statusnya sebagai Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah (KSPPS) berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992, yang diawasi oleh Dinas Koperasi, sehingga menciptakan kesenjangan awal dalam implementasi hukum. Ketidakpatuhan ini bukan mencerminkan kegagalan regulasi, melainkan pilihan kelembagaan yang rasional sebagaimana dijelaskan oleh Teori Pilihan Kelembagaan Williamson. BMT menghindari struktur LKM/PT karena biaya kepatuhan OJK yang tidak proporsional, termasuk persyaratan modal, standar Tata Kelola Perusahaan yang Baik (GCG), dan kewajiban pelaporan yang tidak sesuai dengan skala operasional mereka. Hasilnya adalah masalah struktural berupa pengawasan yang tumpang tindih dan tidak ada, yang melemahkan manajemen risiko dan perlindungan konsumen. Studi ini merekomendasikan reformulasi kebijakan melalui koordinasi regulasi yang terstruktur dan model pengawasan berjenjang, yang menyeimbangkan tuntutan prudensial sekaligus mempertahankan identitas BMT sebagai lembaga ekonomi berbasis masyarakat. Perlindungan konsumen harus diperkuat melalui audit syariah berkala yang dilakukan oleh Dinas Koperasi bekerja sama dengan Dewan Syariah Nasional (DSN), serta pembentukan lembaga penjamin simpanan khusus untuk BMT.

Kata kunci:

*Baitul Maal
wat Tamwil*;
Pengawasan
OJK;
Teori Pilihan
Kelembagaan;
UU LKM



J-Alif : Jurnal Penelitian Hukum Ekonomi Syariah dan Budaya Islam is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

PENDAHULUAN

Baitul Maal wat Tamwil (BMT) atau Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah (KSPPS) atau merupakan lembaga keuangan mikro syariah yang memegang peranan penting dalam menyediakan akses pembiayaan bagi masyarakat kecil. Keberadaan BMT menjadi penopang ekonomi umat di tingkat akar rumput karena menyediakan layanan keuangan berbasis syariah yang mudah dijangkau. Namun, posisi hukumnya tidak sesederhana perannya. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (LKM), muncul ketentuan bahwa lembaga yang melakukan kegiatan penghimpunan dan penyaluran dana masyarakat termasuk yang berbasis syariah itu berada dalam pengawasan OJK (Trihantana & Alhifni, 2017). Pada kerangka hukum ini, setiap LKM wajib memiliki izin OJK sebagai syarat operasional.

Dalam praktiknya, ketentuan tersebut tidak berjalan seperti yang digambarkan regulasi. Hasil wawancara dengan OJK dan temuan lapangan menunjukkan bahwa BMT yang tidak mengubah badan hukumnya menjadi LKM atau perseroan terbatas (PT) tidak termasuk dalam pengawasan OJK, melainkan tetap berada di bawah pembinaan Dinas Koperasi. Kondisi ini terjadi karena sebagian besar BMT memilih berbadan hukum koperasi, bukan LKM berizin OJK. Pilihan ini membuat BMT tidak masuk dalam kategori lembaga yang menjadi objek pengawasan sektor keuangan. Akibatnya, kewenangan OJK terhadap BMT hanya bersifat normatif dan belum bisa terwujud sepenuhnya dalam praktik karena BMT yang tidak memiliki izin sebagai LKM atau PT secara otomatis berada di luar jangkauan pengawasan OJK.

Kesenjangan antara aturan dan kenyataan ini penting dikaji karena berdampak langsung pada efektivitas pengawasan lembaga keuangan syariah (LKS). BMT mengelola dana masyarakat, menjalankan berbagai akad, dan seharusnya menjamin perlindungan anggota serta nasabah. Tanpa pengawasan fungsional dari regulator sektor keuangan potensi risiko dapat meningkat mulai dari ketidaksesuaian syariah, lemahnya manajemen risiko, hingga rendahnya transparansi tata kelola. Di sisi lain, status hukum BMT yang secara normatif dapat diposisikan sebagai LKM tetapi secara operasional tetap berfungsi sebagai koperasi menimbulkan kebingungan bagi pengelola, pembina, dan masyarakat. Hal ini menciptakan problem struktural yang belum terselesaikan meskipun kerangka regulasinya terdapat dalam UU No. 1/2013.

Secara akademik, persoalan inkonsistensi regulasi ini belum banyak dikaji secara mendalam. Banyak penelitian sebelumnya membahas dualisme pengawasan BMT atau tarik-menarik kewenangan antara Dinas Koperasi dan OJK, tetapi sebagian besar berangkat dari asumsi bahwa seluruh BMT berada atau seharusnya berada dalam pengawasan OJK (Amin, 2019; Fata dkk., 2024; Hayati dkk., 2021; Octariza & Azzahidi, 2023; Sodikin & Munir, 2024). Padahal,

realitasnya sebagian besar BMT tidak pernah terdaftar sebagai LKM, sehingga dualisme tersebut pada praktiknya tidak pernah terjadi. Celah akademik inilah yang menjadi dasar penelitian ini: mengapa norma hukum tidak terimplementasi, bagaimana BMT memilih bentuk badan hukum koperasi, dan apa dampaknya bagi sistem pengawasan keuangan syariah.

Penelitian ini memiliki kebaruan karena menawarkan perspektif berbeda. Fokusnya tidak hanya pada isu tumpang tindih pengawasan, tetapi pada ketidaksesuaian antara desain regulasi dan karakter kelembagaan BMT. Dengan menggunakan *Institutional Choice Theory* dari Williamson, penelitian ini menjelaskan bahwa pilihan BMT untuk tetap menjadi koperasi adalah keputusan yang rasional dari sisi biaya, kapasitas, dan kultur organisasi. Pendekatan ini memberikan kontribusi penting bagi pengembangan hukum ekonomi syariah, terutama dalam merumuskan regulasi dan model pengawasan yang lebih realistis dan sesuai dengan kondisi faktual lembaga mikro syariah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan menggabungkan analisis norma hukum dan kondisi faktual di lapangan. Pendekatan normatif dilakukan melalui analisis perundang-undangan, khususnya Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro dan regulasi terkait koperasi serta pengawasan OJK. Data primer diperoleh dari wawancara dengan *customer service* di tiga lembaga yaitu: KSPPS Anugerah Kantor Cabang Padamara; KSPPS BMT Syariah Wanita Islam Purbalingga; serta pihak OJK. Sedangkan data sekunder bersumber dari buku, jurnal, dan literatur akademik lainnya.

PEMBAHASAN

A. Profil *Baitul Maal wat Tamwil*/Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah

Baitul Maal wat Tamwil (BMT) berasal dari dua kata, yaitu *bayt* yang memiliki arti “rumah” dan *māl* yang bermakna “harta”. Sementara itu, *tamwīl* mengandung arti pengembangan harta, yakni kegiatan ekonomi produktif yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha mikro dan kecil. (Ananda & Rahman, 2025). Jadi, definisi dari BMT itu sendiri adalah lembaga keuangan mikro syariah yang berlandaskan prinsip syariah dan semangat koperasi. Terdapat dua fungsi utama dari BMT yaitu: Pertama, fungsi *tamwīl* yang bersifat komersial, yakni menyalurkan pembiayaan dan layanan keuangan produktif kepada masyarakat berdasarkan prinsip syariah. Fungsi ini diwujudkan melalui pengembangan usaha-usaha produktif dan investasi guna

meningkatkan kualitas ekonomi pelaku usaha mikro dan kecil, khususnya dengan mendorong penguatan budaya menabung dan dukungan pembiayaan aktivitas ekonomi mereka. Kedua, fungsi *maal* yang bersifat sosial, yakni menghimpun dan mendistribusikan dana zakat, infak, sedekah, dan wakaf (ZISWAF) untuk kepentingan sosial dan pemberdayaan masyarakat. (Soemitra, 2012). Melalui kedua fungsi tersebut, BMT berperan sebagai lembaga keuangan yang tidak hanya berorientasi pada *profit* atau keuntungan, melainkan juga pada terciptanya nilai kemaslahatan sosial.

Awal mulanya, BMT dapat didirikan dalam dua bentuk yaitu sebagai Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) atau berbadan hukum koperasi. Apabila berbentuk KSM, BMT harus memiliki sertifikat dari PINBUK yang diakui oleh Bank Indonesia sebagai Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM) pendukung program PHBK-BI. (Rohmah, 2014). Perkembangan regulasi BMT berjalan lambat, dan hingga saat ini belum ada undang-undang khusus dan komprehensif mengatur BMT sebagai entitas kelembagaan tersendiri. (Murdiana, 10M). Kebanyakan BMT memilih koperasi sebagai bentuk badan hukumnya, yang kemudian dikenal sebagai Koperasi Jasa Keuangan Syariah (KJKS). Dalam kapasitas tersebut, BMT terikat pada Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Koperasi beserta regulasi turunannya yakni KEPMEN No. 91/KEP/M.KUKM/IX/2004. Ketentuan operasional ini dijabarkan lebih lanjut melalui JUKLAK, JUKNIS, SOP, dan SOM sebagaimana tertuang dalam PERMEN No. 352/PER/M.KUKM/X/2007. (Salman, 2012).

Namun demikian, regulasi perkoperasian yang ada dinilai belum cukup memadai sebagai landasan hukum yang kokoh bagi operasional BMT. (Murdiana, 10M). Fadillah Mursid dalam penelitiannya menyoroti bahwa persoalan mendasar yang dihadapi BMT adalah minimnya perhatian pemerintah dalam membangun kerangka regulasi yang menjamin keberlangsungan lembaga tersebut. (Mursid, 2018). Kondisi ini mendorong lahirnya Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro sebagai respons atas kekosongan hukum yang ada. Pasca berlakunya undang-undang tersebut, maka bentuk badan hukum BMT sebagai lembaga keuangan mikro dibatasi hanya pada dua pilihan, yakni koperasi atau perseroan terbatas (PT). (Salman, 2012). Dengan ketentuan, apabila BMT yang memilih bentuk koperasi, maka terikat pada Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dengan pengawasan serta pembinaan berada di bawah Kementerian Koperasi dan UKM. Sedangkan BMT yang berbadan hukum perseroan terbatas (PT), maka pengawasan dilakukan Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2011. (Salman, 2012).

Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah (KSPPS) merupakan bentuk kelembagaan koperasi yang secara hukum diakui sebagai wadah operasional BMT. Lembaga ini bergerak di bidang simpan pinjam dan

pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, dengan fokus utamanya pada kegiatan komersial seperti penghimpunan dana anggota dan pembiayaan usaha produktif. Secara regulasi, KSPPS tidak menutup kemungkinan untuk mengelola dana sosial syariah, namun fungsi sosial tersebut tidak menjadi bagian integral dari identitasnya sebagaimana halnya BMT. Dalam perkembangannya, banyak BMT yang bertransformasi menjadi KSPPS guna menyesuaikan diri dengan ketentuan hukum yang berlaku. (Sodikin & Munir, 2024).

Salah satu bentuk Inkonsistensi yang dihadapi BMT berkaitan dengan eksistensi kelembagaannya, di mana BMT yang mengembangkan operasionalnya melampaui satu wilayah kabupaten/kota wajib memperoleh izin dan tunduk pada pengawasan langsung dari OJK sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013. Kewajiban ini ditentukan oleh cakupan wilayah operasionalnya. Persoalan transformasi ini memunculkan tumpang tindih aturan antara UU Perkoperasian dan UU Lembaga Keuangan Mikro. Di sisi pengawasan, lembaga keuangan mikro berada dibawah pembinaan tiga institusi sekaligus yakni OJK, Kementerian Koperasi dan UKM, serta Kementerian Dalam Negeri, sebagaimana tercantum dalam nota kesepahaman yang telah ditandatangani ketiga lembaga tersebut. (Masyitoh, 2014). Berikut beberapa BMT yang terdampak atas berlakunya UU LKM:

1. KSPPS Anugerah Kantor Cabang Padamara

KSP Anugerah pertama kali berdiri pada tahun 2005 dan beralih ke sistem syariah pada tahun 2017. Setahun berselang tepatnya pada tahun 2018, Kementerian Koperasi dan UKM RI mengesahkan legalitas koperasi berbasis syariah tersebut sehingga statusnya resmi berubah menjadi KSPPS Anugerah. Koperasi yang berasal dari Temanggung ini kini memiliki 46 kantor cabang yang tersebar di seluruh Jawa Tengah, termasuk 3 kantor cabang di Purbalingga yang berlokasi di Jl. Pujo Wiyoto Purbalingga, Padamara dan Bobotsari.

Perkembangan aset yang dimiliki KSPPS Anugerah menunjukkan trajektori yang konsisten dari tahun ke tahun. Dimulai dari modal awal sebesar Rp 300 juta pada tahun 2005, asetnya kini telah berkembang hingga mencapai ratusan miliar rupiah. Tercatat pada 2014 aset mencapai Rp 132 miliar, meningkat menjadi Rp 167 miliar pada 2015, Rp 204 miliar pada 2016, Rp 252 miliar pada 2017, dan Rp 293 miliar pada 2018. (Dinkominfo, 2019).

2. KSPPS BMT Syariah Wanita Islam Purbalingga

BMT Syariah Wanita Islam merupakan salah satu lembaga keuangan mikro syariah yang beroperasi di Kabupaten Purbalingga di bawah naungan organisasi kemasyarakatan Wanita Islam yang bergerak di bidang kegiatan sosial dan pemberdayaan perempuan. Pendirian lembaga ini dimaksudkan untuk memperkuat eksistensi organisasi Wanita Islam, khususnya dalam

bidang ekonomi, sekaligus menghadirkan alternatif pembiayaan yang terjangkau bagi masyarakat kecil agar terhindar dari praktik rentenir yang marak pada saat itu.

BMT ini diprakarsai oleh tiga tokoh, yakni Bapak Sukento, Bapak Sarimun, dan Bapak Nur Samyo, yang terinspirasi dari gagasan tim pusat organisasi Wanita Islam untuk mengembangkan kegiatan ekonomi berbasis syariah. Usulan tersebut disambut positif, terlebih salah satu pendirinya yaitu Bapak Sarimun memiliki pengalaman di bidang perbankan. Atas dasar itu, ketiganya bersepakat mendirikan BMT Syariah Wanita Islam dengan badan hukum koperasi yang modal awalnya bersumber dari simpanan penyertaan anggota organisasi Wanita Islam.

BMT Syariah Wanita Islam Purbalingga secara resmi memperoleh badan hukum pada 29 April 2011 dan mulai beroperasi pada 11 November 2011. Pada fase awal, kegiatan operasional dijalankan dari sebuah ruko sewaan. Seiring pertumbuhan usaha dan bertambahnya jumlah anggota, lembaga ini berhasil memiliki kantor sendiri dan memperluas jangkauan layanannya. Kini BMT Syariah Wanita Islam memiliki dua kantor, yaitu kantor pusat di Kecamatan Purbalingga dan satu kantor cabang di Kecamatan Kaligondang. Ke depannya, lembaga ini terus berkomitmen meningkatkan kualitas layanan dan tata kelola demi mewujudkan lembaga keuangan mikro syariah yang unggul, profesional, dan berdaya saing. (Haryono dkk., 2020).

B. Kerangka Regulasi dan Realitas Kelembagaan BMT/KSPPS

Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro didorong oleh kebutuhan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan terhadap masyarakat berpenghasilan rendah yang memanfaatkan layanan jasa keuangan mikro. Dalam UU No. 1 Tahun 2013 mengenai Lembaga Keuangan Mikro mengkategorikan BMT sebagai salah satu bagian dari LKM yang wajib tunduk pada aturan tersebut yang pastinya mempunyai implikasi terhadap fungsi sosial yang dijalankan oleh BMT. (Yaqin, 2021).

Regulasi ini bertujuan fundamental yaitu agar pertumbuhan ekonomi rakyat menjadi lebih mandiri, berdaya, dan tangguh. UU No. 1 Tahun 2013 pada pasal 5 secara spesifik menetapkan bahwa LKM hanya dapat dalam dua bentuk yakni berbentuk Koperasi atau Perseroan Terbatas (PT). Konsekuensi dari ketentuan ini adalah setiap LKM, termasuk yang beroperasi secara syariah seperti BMT/KSPPS, diwajibkan untuk mempunyai izin operasional dari OJK. (Carolina, 2025). Selain itu, tanggung jawab untuk mengatur, membina, dan mengawasi LKM sepenuhnya berada pada OJK.

Secara eksplisit dalam UU No. 1 Tahun 2013 menjelaskan bahwa OJK menjadi lembaga yang memberikan izin usaha sekaligus mengawasi jalannya

kegiatan LKM, sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) menetapkan sebelum menjalankan kegiatan usahanya, LKM harus memiliki izin usaha dari OJK. Selanjutnya, Pasal 28 ayat (1) menetapkan kewenangan pembinaan, pengaturan, dan pengawasan berada di tangan OJK, dan Pasal 7 mewajibkan setiap LKM memperoleh izin usaha dari OJK sebelum beroperasi. Ketentuan ini memperkuat posisi OJK sebagai otoritas utama dalam menjaga stabilitas dan kesehatan lembaga keuangan mikro. (Novitasari, 2019).

Meskipun kerangka normatif sudah ada, realitas kelembagaan BMT/KSPPS di lapangan menunjukkan *diskrepansi* yang signifikan. Sebagian besar BMT telah beroperasi jauh sebelum Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 mengenai Lembaga Keuangan Mikro diterbitkan, yang mana baik secara *de facto* maupun *de jure* memilih status badan hukum Koperasi Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah (KSPPS) tunduk pada UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. (Masyithoh, 2014). Akibatnya, lembaga-lembaga ini cenderung tidak melakukan transformasi kelembagaan sebagaimana diamanatkan UU No. 1 Tahun 2013 Tentang LKM.

Pengawasan yang berlangsung secara rutin terhadap BMT sepenuhnya dilakukan oleh Dinas Koperasi di tingkat kabupaten/kota. Pengawasan ini umumnya berfokus pada aspek administratif koperasi seperti kelengkapan AD/ART, penyelenggaraan Rapat Anggota Tahunan (RAT), pencatatan keanggotaan, dan kesesuaian laporan keuangan dasar. Namun, pengawasan tersebut tidak menjangkau aspek teknis sektor keuangan seperti manajemen risiko pembiayaan, penilaian kesehatan lembaga, tata kelola syariah, atau perlindungan konsumen sebagaimana yang biasanya dilakukan oleh OJK terhadap lembaga keuangan formal. Akibatnya, BMT beroperasi dalam pola pembinaan yang lebih bersifat administratif daripada *prudensial*, sehingga standar kehati-hatian dan perlindungan konsumen tidak seragam dan sangat tergantung pada kapasitas internal masing-masing BMT. Penelitian terbaru yang dilakukan Ananda dan Rahman, menemukan bahwa pembahasan perlindungan nasabah masih didominasi teori hukum (normatif) dan minim data lapangan (empiris). Oleh karena itu, riset lapangan yang lebih intensif dan pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) Syariah perlu dilakukan sebagai solusi konkret. (Hayati dkk., 2020)

Realitas kelembagaan ini juga membentuk persepsi dominan di kalangan pengelola BMT bahwa “OJK tidak terkait dengan BMT”. Persepsi tersebut muncul karena sepanjang berdirinya BMT, mereka tidak pernah berinteraksi dengan OJK, tidak pernah diminta melapor, dan tidak pernah mengikuti mekanisme kepatuhan yang dikelola OJK. Pandangan ini diperkuat oleh pengalaman empiris bahwa seluruh proses pembinaan, pelaporan, pendampingan, dan pemeriksaan hanya dilakukan oleh Dinas Koperasi, sehingga

OJK dipahami sebagai regulator “yang mengawasi bank dan lembaga besar”, bukan lembaga seperti BMT.

Dalam pandangan pengelola KSPPS Anugerah Kantor Cabang Padamara dan KSPPS BMT Syariah Wanita Islam Purbalingga, BMT sebagai koperasi sepenuhnya berada dalam wilayah kewenangan pembinaan Kementerian Koperasi dan UKM melalui Dinas Koperasi daerah, sehingga mereka merasa tidak memiliki kewajiban untuk mendaftar atau mengikuti regulasi OJK. (Hasil Wawancara ke BMT/KSPPS, 2025).

Fakta tersebut menunjukkan bahwa kondisi kelembagaan BMT/KSPPS di lapangan berjalan dengan pola yang jauh lebih sederhana dibandingkan desain regulasi yang tercantum dalam UU LKM. Secara normatif, Undang-Undang LKM membuka ruang bagi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk mengawasi lembaga keuangan mikro, termasuk yang beroperasi dengan prinsip syariah. Namun, norma hukum tersebut tidak pernah terwujud dalam praktik karena BMT tidak mengambil langkah administratif yang diperlukan untuk masuk ke dalam sistem pengawasan OJK, seperti melakukan pendaftaran sebagai LKM atau mengubah bentuk badan hukumnya.

Dengan tetap memilih status koperasi, BMT secara otomatis berada di luar jangkauan pengawasan OJK, meskipun secara substansi mereka melakukan aktivitas penghimpunan dan penyaluran dana masyarakat sebagaimana lembaga keuangan mikro pada umumnya. Ketidakterhubungan ini bukan disebabkan oleh penolakan OJK, tetapi lebih karena keputusan kelembagaan BMT sendiri yang mempertahankan bentuk koperasi yang dianggap lebih sederhana, lebih ringan beban kepatuhannya, dan lebih sesuai dengan karakter sosial masyarakat setempat. Kondisi inilah yang menciptakan kesenjangan antara norma hukum dan praktik lapangan, serta menjadi isu penting dalam evaluasi efektivitas pengawasan lembaga keuangan syariah mikro di Indonesia. (Nourma, 2017).

Kondisi ini menyebabkan BMT di lapangan umumnya tidak terdaftar dan tidak berizin OJK. Pembinaan dan pengawasan harian mereka tetap dilaksanakan oleh Dinas Koperasi dan UKM setempat. Hal ini diperkuat oleh persepsi sebagian besar pegawai bahwa BMT/KSPPS memang tidak berkaitan langsung dengan OJK, melainkan otoritas koperasi. (Hasil Wawancara ke BMT/KSPPS, 2025). Status mereka sebagai koperasi secara otomatis menempatkan mereka di bawah otoritas pembinaan koperasi, dan tidak memiliki keterkaitan langsung dengan regulasi OJK. (Mujiono, 2020). Bagian ini secara efektif menggambarkan kesenjangan awal antara kerangka hukum yang mengharapkan pengawasan tunggal oleh OJK, dengan realitas kelembagaan BMT yang secara otonom memilih payung hukum koperasi.

C. Kesenjangan Regulasi dalam KSPPS/BMT

Kesenjangan pada level kelembagaan menciptakan problem struktural yang serius, yaitu inkonsistensi regulasi yang berujung pada ketidakterjangkauan pengawasan OJK. Kewenangan OJK hanya bersifat potensial karena objeknya tidak pernah masuk kategori LKM berizin. (Mujiono, 2020). OJK hanya memiliki yurisdiksi penuh atas entitas yang telah memperoleh izin usaha LKM darinya, sementara BMT tetap sebagai koperasi murni. (Amin, 2019).

Situasi ini diperparah dengan adanya tumpang tindih pengawasan (*overlapping supervision*) yang melibatkan OJK, Kementerian Koperasi dan UKM, dan Kementerian Dalam Negeri. (Novitasari, 2019). Ketidaksesuaian antara aturan dan praktik ini menciptakan kekosongan pengawasan *substansial* atau *prudensial* yang serius. Pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Koperasi cenderung fokus pada aspek administratif (kepemilikan dan legalitas), bukan pada aspek *prudensial* (kehati-hatian) yang esensial bagi lembaga keuangan. (Mujiono, 2020). Hal ini menyebabkan risiko ketidaksesuaian syariah (*syariah non-compliance risk*) menjadi rentan karena fokus pengawasan yang ada bukan pada kepatuhan prinsip syariah. (Alazhar, 2019)

Inkonsistensi regulasi dimanifestasikan pula melalui ketentuan dalam UU LKM yang mewajibkan BMT yang meluaskan usahanya melewati batas wilayah satu kabupaten/kota untuk bertransformasi menjadi bank. Ketentuan ini menimbulkan problem struktural karena dinilai membebani BMT dengan biaya dan standar perbankan yang tidak proporsional dengan skala usaha mereka, sehingga mengubah status kelembagaan BMT dari koperasi berbasis pemberdayaan. (Masyithoh, 2014). Kondisi ini menunjukkan bahwa BMT sebagai lembaga keuangan syariah di Indonesia berada di menjadi kewenangan dua lembaga negara yakni:

1. BMT sebagai LKM

UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro mendefinisikan LKM sebagai lembaga keuangan yang didirikan secara khusus untuk mendukung pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat. Dukungan tersebut diberikan melalui pinjaman atau pembiayaan usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, serta layanan konsultasi pengembangan usaha yang tidak berorientasi semata pada keuntungan. Pasal 9 ayat (1) menegaskan bahwa setiap LKM wajib mengantongi izin usaha dari OJK sebelum menjalankan kegiatan operasional usahanya. Konsekuensi logis dari status BMT sebagai LKM adalah keharusan untuk tunduk pada seluruh ketentuan UU No. 1 Tahun 2013 beserta peraturan pelaksanaannya. Hal ini berlaku bagi BMT yang telah berbadan hukum Perseroan Terbatas maupun Koperasi, termasuk yang belum berbadan hukum, dalam hal penyesuaian bentuk kelembagaan, sistem

operasionalnya, bidang usaha, permodalan, serta aspek lain yang menjadi acuan hukum bagi OJK dan lembaga penegak hukum dalam menjalankan fungsinya. (Yaqin, 2021).

2. BMT sebagai Koperasi Syariah

Dalam tataran praktis, terdapat regulasi lain di luar UU LKM yang turut mengatur BMT, khususnya BMT berbadan hukum koperasi dengan izin usaha simpan pinjam. BMT dalam kategori ini terikat pada UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh koperasi, serta UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mempertegas peraturan tersebut.

Secara praktis, BMT diberikan keleluasaan untuk dapat memilih statusnya, apakah sebagai LKM berdasarkan UU LKM atau Koperasi Simpan Pinjam/ Unit Simpan Pinjam Koperasi/Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah/Unit Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah Koperasi. Adapun ketentuan pidana dalam UU LKM, pada prakteknya hanya menyoar penyelenggaraan LKM yang beroperasi tanpa izin sama sekali, dan tidak diberlakukan terhadap BMT yang menjadi jalur koperasi dalam berbagai bentuknya. (Yaqin, 2021).

D. Analisis Pilihan Kelembagaan Berdasarkan *Institutional Choice Theory*

Pilihan BMT untuk mempertahankan status badan hukum Koperasi/KSPPS dan menghindari bentuk LKM/PT adalah sebuah keputusan yang rasional (*bounded rationality*) jika dianalisis menggunakan kerangka Teori Pilihan Kelembagaan (*Institutional Choice Theory*), khususnya yang berfokus pada konsep biaya transaksi (*transaction costs*) sebagaimana dikembangkan oleh Oliver Williamson (Amin, 2019). Pilihan ini didasarkan pada perhitungan untuk memilih struktur governance yang paling efisien dalam meminimalkan biaya kelembagaan. Dalam konteks BMT, tindakan rasional ini memilih struktur yang paling efisien dalam mengelola kekhususan aset (*asset specificity*) mereka, yaitu berupa modal sosial (kepercayaan anggota) dan keterikatan syariah-lokal. Oleh karena itu, BMT memilih bentuk koperasi karena menawarkan biaya kepatuhan yang lebih rendah dan kesesuaian filosofi dibandingkan dengan standar perizinan dan pengawasan OJK yang bersifat *high-cost*.

Pilihan kelembagaan BMT dipengaruhi oleh faktor-faktor *internal* dan *eksternal*, yang semuanya bertujuan meminimalkan biaya: *Pertama*, Biaya Transaksi Rendah: Proses pendirian, perizinan, dan pelaporan kepada Dinas Koperasi jauh lebih sederhana dan ringan dibandingkan dengan mendirikan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT) atau Bank. Standar tata kelola yang dituntut oleh regulator koperasi lebih fleksibel dan sesuai dengan skala usaha BMT. *Kedua*, Kewajiban Kepatuhan Lebih

Ringan: Bentuk koperasi menawarkan biaya kepatuhan (*compliance costs*) yang jauh lebih rendah, sesuai dengan kapasitas SDM BMT yang terbatas. *Ketiga*, Kesesuaian Filosofi dan Budaya Organisasi: Koperasi dianggap lebih cocok dengan filosofi BMT yang mengintegrasikan fungsi sosial dan komersial, berorientasi kerakyatan, dan sesuai dengan kultur berbasis anggota. Koperasi berlandaskan prinsip kekeluargaan dan keanggotaan, yang sangat selaras dengan nilai-nilai syariah dan misi sosial (*baitul maa*) BMT. Kedekatan emosional ini mengurangi risiko perilaku *oportunistik* (*moral hazard*) di antara pengelola dan anggota karena adanya *social control*, sehingga mengurangi biaya pengawasan internal (*monitoring cost*). (Nurhadi, 2018)

Sebaliknya, alasan BMT menghindari bentuk Lembaga Keuangan Mikro atau PT karena: *Pertama*, Standar Perizinan Tinggi: Persyaratan permodalan dan standar operasional yang ditetapkan OJK sangat tinggi dan sulit dipenuhi oleh BMT berskala kecil. *Kedua*, Biaya Kepatuhan OJK Tinggi: LKM/PT diatur oleh OJK yang mensyaratkan standar permodalan yang lebih besar, prosedur perizinan yang panjang, kewajiban pelaporan periodik yang detail dan teknis, serta standar Tata Kelola Perusahaan yang Baik (GCG) dinilai terlalu memberatkan dan tidak proporsional. Persyaratan ketat tersebut menjadi hambatan masuk (*barrier to entry*) yang tidak proporsional bagi BMT/KSPPS skala kecil, sehingga secara rasional untuk dihindari. *Ketiga*, Tidak Ada Insentif yang Cukup: Tidak ada insentif yang memadai (misalnya, akses pasar atau permodalan) yang mampu menjustifikasi lonjakan biaya yang timbul dari kepatuhan terhadap standar regulasi OJK. Meskipun menjadi LKM/PT akan memberikan akses yang lebih besar ke pasar modal, BMT/KSPPS sering kali tidak memiliki skala usaha untuk memanfaatkan insentif tersebut. Sebaliknya, berada di bawah payung Koperasi justru memberikan insentif non-finansial berupa pengakuan lokal dan kemudahan akses ke program-program pemberdayaan UKM dari pemerintah.

Semua alasan tersebut menunjukkan, bahwa BMT berusaha mempertahankan jati dirinya sebagai BMT sebagaimana yang telah diketahui secara umum oleh masyarakat untuk tetap menjalankan dua peran utamanya baik itu peran sosial maupun peran komersilnya. (Rohmah, 2014). Pilihan institusional BMT memiliki implikasi besar terhadap desain kebijakan publik. Ia menegaskan bahwa model regulasi yang seragam dan *top-down* (UU LKM) tidak selaras dengan karakteristik dan kebutuhan efisiensi BMT. Kesenjangan ini harus diakui sebagai dasar perumusan kebijakan baru, bukan sebagai kegagalan kepatuhan semata. (Novitasari, 2019)

PENUTUP

Penelitian ini menyimpulkan adanya kesenjangan struktural yang signifikan antara kerangka normatif Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UU LKM) dan realitas kelembagaan *Baitul Maal wat Tamwil* (BMT) di lapangan. Secara normatif, BMT seharusnya tunduk pada perizinan dan pengawasan OJK, namun secara *de facto* mayoritas BMT mempertahankan status Koperasi Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah (KSPPS) di bawah pembinaan Dinas Koperasi.

Kesenjangan ini dipertahankan oleh pilihan kelembagaan BMT yang bersifat rasional (*bounded rationality*), didorong oleh keinginan untuk meminimalkan biaya kepatuhan (*compliance costs*) yang dinilai tidak proporsional. Berdasarkan Teori Pilihan Kelembagaan (*Institutional Choice Theory*) Williamson, BMT secara strategis menghindari persyaratan permodalan, GCG, dan pelaporan OJK yang berat. Karena tingginya biaya tersebut tidak diimbangi dengan insentif yang memadai bagi skala usaha mikro mereka. Akibatnya, problem struktural berupa tumpang tindih pengawasan dan kekosongan pengawasan yang hanya bersifat administratif tanpa substansi pengawasan fungsional terus berlangsung, sehingga berimplikasi pada kerentanan manajemen risiko dan lemahnya perlindungan nasabah.

Atas dasar temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan penguatan kerangka perlindungan nasabah melalui dua langkah konkret. Pertama, penerapan kewajiban audit syariah berkala yang dilaksanakan oleh Dinas Koperasi bekerja sama dengan Dewan Syariah Nasional (DSN) sebagai mekanisme pengawasan substantif yang tidak membebani BMT secara berlebihan. Kedua, pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan khusus untuk BMT sebagai instrumen perlindungan yang mengakomodasi karakteristik dan skala kelembagaan BMT sebagai lembaga ekonomi kerakyatan. Kedua langkah ini diharapkan dapat menjembatani kesenjangan regulasi yang ada tanpa mengorbankan jati diri BMT.

DAFTAR PUSTAKA

- Alazhar, M. P. M. (2019). Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Regulasi Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Baitul Maal Wa Tamwil di Yogyakarta.
- Amin, M. (2019). Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Terhadap Lembaga Keuangan Mikro Syariah yang Berbadan Hukum Koperasi. *Jurisdictie*, 10(1), 78.

- Ananda, B. K., & Rahman, T. (2025). Kesenjangan dan Perlindungan Hukum Nasabah BMT di Indonesia: Systematic Literature Review. *Al-Faruq*, 4(2), 90–111.
- Carolina, A. S. (2025). Analisis Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Terhadap Lembaga Baitul Maal Wa Tamwil (BMT): Studi Kasus Bmt Global Insani. *Jurnal Impresi Indonesia*, 04(11), 5211–5218.
- Fata, I., Diana, I., Pratama, A. I., Hasibuan, T. H., & Alfariki, S. W. (2024). Dualisme Kewenangan dalam Pengawasan Lembaga Keuangan Mikro Syariah di Indonesia. *Politica: Jurnal Hukum Tata Negara Dan Politik Islam*, 11(2), 237–248. <https://doi.org/10.32505/politica.v11i2.10926>
- Haryono, T. S., Wisnaeni, F., & Cahyaningtyas, I. (2020). Peranan Notaris Dalam Membuat Akta Akad Pembiayaan Murabahah Di Bmt Syariah Wanita Islam. *Notarius*, 13(2), 682–693.
- Hasil Wawancara ke BMT/KSPPS. (2025).
- Hayati, R. F., Akbar, A., & Warman, A. B. (2020). Tarik-menarik Kewenangan Pengawasan Baitul Maal wat Tamwil (BMT) di Indonesia Pasca UU No. 1/2013. *Ijtihad*, 36(1), 27–36.
- Hayati, R. F., Akbar, A., & Warman, A. B. (2021). Tarik Menarik Kewenangan Pengawasan Lembaga Baitul Maal Wat Tamwil (BMT) di Indonesia Pasca UU Nomor 1 Tahun 2013. *IJTIHAD*, 37(1). <https://journals.fasya.uinib.org/index.php/ijtihad/article/view/98>
- Masyitoh, N. D. (2014). Analisis Normatif Undang-undang No. 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro (LKM) atas Status Badan Hukum dan Pengawasan Baitul Maal at Tamwil (BMT). *Jurnal Economica*, 5(2).
- Mujiono, S. (2020). Eksistensi Pengawasan Baitul Maal Wat Tamwil (BMT) Sebelum dan Sedusah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro dalam Perspektif Negara Hukum.
- Murdiana, E. (10M). Menggagas Payung Hukum Baitul Maal Wattanwil (BMT) Sebagai Koperasi Syariah dalam Bingkai Ius Constituendum. *Jurnal Penelitian*, 2(2016).
- Mursid, F. (2018). Kebijakan Regulasi Baitul Maal Wat Tamwil (BMT) di Indonesia. *Nurani*, 18(2), 9–30.
- Nourma, D. (2017). Regulasi Keberadaan Baitul Maal Wat Tamwil (BMT) dalam Sistem Perekonomian di Indonesia. *Jurnal Serambi Hukum*, 11(01), 96–109.

- Novitasari, T. (2019). Peran Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengawasan Lembaga Baitul Maal wa Tamwil (BMT): Studi Kasus BMT Global Insani. *Undang: Jurnal Hukum*, 2(1), 119–145.
- Nurhadi, B. (2018). Pola Pengawasan Baitul Maal Wat Tamwil (BMT) yang Berbadan Hukum Koperasi. *Jurnal Populis*, 3(5), 645–654.
- Octariza, N., & Azzahidi, M. R. (2023). Analisis Tarik-Menarik Otoritas Pengawasan Baitul Maal Wat-Tamwil (BMT) antara Kementerian Koperasi dan Otoritas Jasa Keuangan | ISLAMIKA. <https://ejournal.stitpn.ac.id/index.php/islamika/article/view/3585>
- Rohmah, U. (2014). Konstruksi Identitas Baitul Mal Wa Tamwil (BMT) Pasca UU No.1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro. *Istiqra'*, 13(2).
- Salman, K. R. (2012). Akutansi Perbankan Syariah Berbasis PSAK Syariah. *Akademia Permata*.
- Sodikin, & Munir, M. (2024). Aspek Kepatuhan Hukum dan Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan pada Baitul Maal Wat Tamwil di Indonesia (Studi pada KSPPS BMT Nurma Kebumen). *SANGAJI : Jurnal Pemikiran Syariah dan Hukum*, 8(2), 213–222.
- Trihantana, R., & Alhifni, A. (2017). MODEL KEBIJAKAN DAN PERENCANAAN PENGAWASAN LEMBAGA KEUANGAN MIKRO SYARIAH (STUDI LKMS DI WILAYAH BOGOR). *Jurnal Syarikah : Jurnal Ekonomi Islam*, 3(2). <https://doi.org/10.30997/jsei.v3i2.913>
- Yaqin, A. (2021). Fungsi Sosial Baitul Maal Wa Tamwil (BMT) Pasca UU No 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro. *Mabsya: Jurnal Manajemen Bisnis Syariah*, 3(2), 146–163.