

KOMPENDIUM HUKUM YAYASAN



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM RI
TAHUN 2012**

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur dipanjatkan pada Allah SWT, bahwa berkat dan rahmat-Nya, maka Tim Kompendium Hukum Yayasan, dapat menyelesaikan laporan sesuai jadwal yang ditetapkan.

Dampak terbesar dari Undang-Undang Yayasan Nomor 16 Tahun 2001 adalah Yayasan harus bersifat terbuka bagi masyarakat, baik dalam laporan kegiatan maupun keuangannya. Adanya harta yayasan yang terpisah dari pemilik atau pendirinya, memungkinkan dilakukannya akuntabilitas secara transparan. Hal ini membuka peluang bagi publik untuk mengawasi kegiatan Yayasan. Jadi Yayasan harus memiliki pembukuan yang baik. Kemudian juga Yayasan harus menyesuaikan kekayaan yang dipisahkan oleh pendiri dengan tujuan yang akan dicapai, dan Yayasan harus menyesuaikan Organ Yayasan dan Anggaran Dasar sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001.

Namun setelah berlakunya Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan maka status hukum Yayasan sebagai badan hukum semakin menguat. Sebagai badan hukum, Yayasan cakap melakukan perbuatan hukum sepanjang perbuatan hukum itu tercakup dalam maksud dan tujuan Yayasan yang dituangkan dalam Anggaran Dasar Yayasan. Dalam hal Yayasan melakukan perbuatan hukum, yang diluar batas kecakapannya (*ultra vires*), maka perbuatan hukum tersebut adalah batal demi hukum.

Kami menyadari, bahwa laporan ini masih jauh dari sempurna, dan perlu mendapatkan koreksi, baik yang bersifat substansi maupun redaksional. Namun terlepas dari kekurangan dan keterbatasan itu, kami mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah bekerjasama di dalam penyusunan laporan ini.

Jakarta, Desember 2012

Sekretaris,

Apri Listiyanto

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Tujuan Kegiatan.....	10
C. Kegunaan.....	10
D. Ruang Lingkup	11
E. Metode Kerja.....	11
F. Personalia.....	12
BAB II PRINSIP-PRINSIP UNIVERSAL YAYASAN.....	13
A. Pengaturan Yayasan Di Indonesia.....	14
B. Prinsip-Prinsip Universal Yayasan	17
C. Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip Universal Dalam Hukum Yayasan	22
D. Badan Hukum.....	23
E. Operasional Yayasan.....	24
BAB III PENGELOLAAN YAYASAN	31
A. Yayasan sebagai Lembaga sosial	35
B. Prinsip Keterbukaan Yayasan	43
C. Pertanggungjawaban Yayasan	49
BAB IV PENGAWASAN YAYASAN.....	67
A. Pengawasan dalam pengelolaan Yayasan Internal	71
B. Pengawasan dalam pengelolaan Yayasan Eksternal.....	72
BAB V PENUTUP	74
DAFTAR PUSTAKA	76

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Yayasan merupakan suatu badan hukum adalah suatu kenyataan, Undang-Undang No. 28 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan (Undang-Undang Yayasan) telah memberikan kepastian hukum dan landasan hukum bagi perkembangan yayasan di Indonesia, dengan landasan hukum tersebut dimaksudkan agar Yayasan tidak salah kelola yang dapat merugikan tidak saja bagi Pendiri namun bagi pihak ketiga ataupun pihak yang berkepentingan.

Undang-undang Yayasan Nomor 16 Tahun 2001 Jo Nomor 28 tahun 2004, Pasal 1 ayat (1) dengan tegas menyebutkan bahwa, "Yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota." Walaupun Undang-undang ini tidak secara tegas menyatakan Yayasan adalah badan hukum non profit/nirlaba, namun tujuannya yang bersifat sosial, keagamaan dan kemanusiaan itulah yang menjadikan Yayasan sebagai suatu badan hukum non profit/nirlaba.

Letak pentingnya Undang-Undang ini dapat dilihat dari bentuk tanggungjawab pengelola Yayasan baik secara internal dan eksternal Yayasan sebagai suatu badan hukum. Sebagai suatu badan hukum, yang dapat menyelenggarakan sendiri kegiatannya, dengan harta kekayaan yang terpisah dan berdiri sendiri, Yayasan mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan sendiri dokumen-dokumen kegiatannya, termasuk kegiatan pembukuan, pelaporan keuangan dan pemenuhan kewajiban perpajakan. Semua itu dilaksanakan oleh Pengurus Yayasan. Ini berarti Pengurus Yayasan adalah peran kunci bagi jalannya Yayasan. Yayasan tidak mungkin dapat menjalankan kegiatannya tanpa adanya Pengurus, demikian juga keberadaan Pengurus bergantung sepenuhnya pada eksistensi Yayasan. Ini berarti Pengurus merupakan organ kepercayaan Yayasan, sebagai pengemban *fiduciary duty* bagi kepentingan Yayasan untuk mencapai maksud dan tujuan Yayasan.

Sebagai suatu lembaga yang diakui secara resmi sebagai suatu badan hukum, yang dapat menyelenggarakan sendiri kegiatannya, dengan harta kekayaan yang terpisah dan berdiri sendiri, Yayasan mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan sendiri dokumen-dokumen kegiatannya, termasuk kegiatan pembukuan, pelaporan keuangan dan pemenuhan kewajiban perpajakan. Semua itu dilaksanakan oleh Pengurus Yayasan. Ini berarti Pengurus Yayasan adalah peran kunci bagi jalannya Yayasan. Yayasan tidak mungkin dapat menjalankan kegiatannya tanpa adanya Pengurus, demikian juga keberadaan Pengurus bergantung sepenuhnya pada eksistensi Yayasan. Ini berarti Pengurus merupakan organ kepercayaan Yayasan, sebagai pengemban *fiduciary duty* bagi kepentingan Yayasan untuk mencapai maksud dan tujuan Yayasan.

Struktur semacam ini sekaligus menjadi salah satu unsur yang lemah dalam konstruksi Yayasan. Hal ini karena semua kekuasaan dan kewenangan dapat terkonsentrasi pada Pengurus Yayasan. Namun Yayasan tidak mempunyai anggota, dan Pengurus bukanlah anggota Yayasan. Bila dalam perkumpulan terdapat *cheks and balances* adalah karena diberikan pada rapat umum anggota perkumpulan beberapa kewenangan yang bersifat memaksa, tetapi hal seperti ini tidak terdapat dalam sebuah Yayasan. Di dalam Yayasan tidak ada rapat Pengurus.

Dengan adanya sifat sosial, kemanusiaan dan keagamaan, menjadikan Yayasan tidak mengejar keuntungan, sehingga hasil usaha Yayasan juga tidak dapat dibagikan kepada semua organ Yayasan, seperti yang disebutkan dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 bahwa, "Yayasan tidak boleh membagikan hasil kegiatan usaha kepada Pembina, Pengurus dan Pengawas," kemudian pasal 5 juga menyebutkan bahwa, "Kekayaan Yayasan baik berupa uang, barang maupun kekayaan lainnya yang diperoleh Yayasan berdasarkan Undang-undang ini, dilarang dialihkan atau dibagikan secara langsung atau tidak langsung kepada Pembina, Pengurus dan Pengawas, karyawan atau pihak lain yang mempunyai kepentingan terhadap Yayasan."

Dimasa yang akan datang apabila diperlukan untuk amandemen Undang-Undang Yayasan perlu memperhatikan kaidah *charitable purposes* apabila Yayasan keberadaannya sebagai badan hukum didirikan untuk tujuan sosial karena kondisi sekarang ini dan bahkan sebelum diberlakukannya Undang-Undang Yayasan banyak Yayasan di Indonesia mulai dari yayasan yang betul-betul murni mengelola ataupun mengurus kegiatan sosial, sampai dengan Yayasan yang

merupakan badan hukum yang memiliki beberapa bidang usaha dalam bentuk Persekutuan perdata (*Maatschap*), CV (*Comanditaire Venootschap*), maupun Perseroan Terbatas.

Beberapa hal yang perlu mendapat fokus perhatian yaitu:

1. Yayasan adalah badan hukum privat. Sekalipun dalam pendirian bertindak selaku pendiri adalah pejabat publik, dan kekayaan yang dipisahkan adalah kekayaan negara badan yang terbentuk tetap sebagai badan hukum privat. Demikian juga terhadap yayasan yang menjalankan kegiatan untuk membantu fungsi pemerintahan, misalnya dalam bidang pendidikan atau kesehatan, status yayasan yang bersangkutan tetap sebagai badan hukum privat.
2. Perlu penyempurnaan terhadap UU No. 16/2001 jo UU No. 28/2004, baik menyangkut organ, khususnya pembina, maupun pengaturan sanksi yang jelas atas pelanggaran atau pengabaian atas kewajiban yayasan, misalnya kewajiban pembuatan dan pengumuman laporan tahunan. Ini merupakan konsekuensi penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas yang diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan lembaga yayasan.

Berdasarkan Pasal 7 UU No. 16 Tahun 2001, yang menyatakan bahwa yayasan dapat mendirikan badan usaha yang kegiatannya sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan, jelas bahwa hanya kegiatan usaha dari badan usaha yang didirikan yayasan saja yang harus sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan. Sedangkan apabila yayasan ikut serta dalam suatu badan usaha yang didirikan oleh pihak lain, maka kegiatan badan usaha tersebut tidak perlu sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan. baik ketika mendirikan badan usaha atau ikut serta dalam

badan usaha yang didirikan pihak lain, maka kegiatan badan usaha tersebut wajib sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan.

Selanjutnya, ketentuan tentang penyertaan dalam berbagai bentuk usaha yang bersifat prospektif dapat dilakukan paling banyak 25 % (dua puluh lima persen) dari seluruh nilai kekayaan Yayasan. Istilah 'penyertaan' mengindikasikan bahwa pembatasan paling banyak 25 % dari seluruh nilai kekayaan yayasan hanya berlaku apabila yayasan 'ikut serta' dalam suatu badan usaha yang didirikan oleh pihak lain. Ketentuan tersebut tidak secara jelas mengatur pembatasan apabila yayasan 'mendirikan sendiri badan usaha'. Oleh karena itu, dalam perubahan undang-undang tentang yayasan perlu ditegaskan bahwa baik ketika yayasan mendirikan sendiri badan usaha maupun ketika yayasan ikut serta dalam badan usaha yang didirikan pihak lain, berlaku pembatasan paling banyak 25 % dari seluruh nilai kekayaan yayasan.

Adapun struktur kegiatan usaha dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Kegiatan usaha yang dijalankan dalam bentuk badan usaha, yang terdiri atas:
 - badan usaha yang berstatus badan hukum, antara lain perseroan terbatas;
 - badan usaha yang tidak berstatus badan hukum, antara lain firma dan cv;
- b. Kegiatan usaha yang dijalankan oleh orang perseorangan tidak dalam bentuk badan usaha yang terdiri atas:
 - pekerjaan yang tidak mensyaratkan pendidikan tertentu;
 - profesi yang mensyaratkan pendidikan tinggi tertentu.

Badan usaha adalah bentuk usaha atau organisasi yang menjalankan kegiatan usaha secara terus menerus oleh pelaku usaha, dengan tujuan memperoleh laba. Sedangkan 'pekerjaan' adalah kegiatan usaha orang perseorangan dengan tujuan untuk mencari nafkah (*livelihood*). Ketentuan tentang pendirian dan keikutsertaan yayasan dalam badan usaha di dalam UU No. 16 Tahun 2001 jo. UU No. 28 Tahun 2004 sebagaimana diuraikan di atas, tidak mengatur tentang status badan usaha yang dapat didirikan dan/atau diikuti oleh yayasan. Sebagaimana diketahui, dalam badan usaha yang berstatus badan hukum (al: perseroan terbatas) maka besarnya tanggungjawab yayasan adalah sejauh modal yang disetor yayasan dalam mendirikan dan/atau ikut serta dalam badan usaha yang berstatus badan hukum tersebut.

Sebaliknya, apabila yayasan mendirikan dan/atau ikut serta dalam badan usaha yang tidak berstatus badan hukum (al: firma atau cv), maka besarnya tanggungjawab yayasan adalah tidak saja sejauh modal yang disetor tetapi dapat sampai pada seluruh kekayaan yayasan. Ketiadaan pengaturan tentang hal ini menyebabkan yayasan dapat dinyatakan pailit sebagai akibat kegagalan kegiatan usaha yang sebenarnya bukan kegiatan utamanya. Oleh sebab itu, dalam perubahan undang-undang tentang yayasan perlu diatur tentang keharusan yayasan untuk memilih bentuk badan usaha berbadan hukum (al: PT), apabila yayasan akan mendirikan badan usaha dan/atau ikut serta dalam badan usaha.

Hal lain yang perlu dianalisis secara hukum adalah ketentuan yang mengatur bahwa kegiatan usaha dari badan usaha:

- a. harus sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan, serta tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan/atau peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- b. mempunyai cakupan yang luas, termasuk antara lain hak asasi manusia, kesenian, olah raga, perlindungan konsumen, pendidikan, lingkungan hidup, kesehatan, dan ilmu pengetahuan.

Di dalam UU No. 16 Tahun 2001 jo. UU No. 28 Tahun 2004 tidak ada pengaturan tentang siapa atau pihak mana yang harus memutuskan apakah suatu kegiatan usaha dari badan usaha sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan, serta tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan/atau peraturan perundang-undangan. Selain itu, cakupan kegiatan usaha menimbulkan potensi konflik dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila kegiatan usaha yang dapat didirikan dan/atau diikuti oleh yayasan adalah badan usaha (berbadan hukum) yang bertujuan mencari laba, maka akan menimbulkan pertanyaan apakah ada badan usaha yang bergerak di bidang hak asasi manusia dan pendidikan yang bertujuan mencari laba.

Di dalam UU No. 16 Tahun 2001 jo. UU No. 28 Tahun 2004 ditentukan bahwa baik hasil kegiatan usaha maupun perolehan lain (antara lain bunga bank dan sewa gedung), dilarang dialihkan atau dibagikan secara langsung atau tidak langsung kepada Pembina, Pengurus, dan Pengawas Yayasan dalam bentuk gaji, upah, honorarium, atau bentuk lain yang dapat dinilai dengan uang. Namun demikian, dalam praktik banyak dijumpai penyelundupan hukum berupa pengalihan atau pembagian hasil kegiatan usaha maupun perolehan lain secara langsung atau tidak langsung kepada Pembina, Pengurus, dan Pengawas Yayasan. Terlebih lagi apabila yayasan tersebut merupakan yayasan yang didirikan oleh orang-orang yang masih memiliki hubungan keluarga (suami, isteri, anak).

Pengalihan atau pembagian hasil kegiatan usaha maupun perolehan lain kepada Pembina, Pengurus, dan Pengawas Yayasan dalam praktik dilakukan secara diam-diam dan terbungkus rapi berupa antara lain pemberian uang lelah rapat dan penggantian biaya transportasi rapat yang besarnya diusahakan sedemikian rupa sehingga setara dengan gaji atau honorarium bulanan. Juga ditemukan dalam praktik pemberian bingkisan dalam rangka peringatan hari raya tertentu setahun sekali, berupa logam mulia atau barang keperluan rumah tangga lain yang harganya diusahakan sedemikian rupa sehingga setara dengan gaji atau honorarium setahun, dan masih banyak modus penyelundupan hukum lainnya yang tertata dengan rapi dan tertutup.

Oleh karena itu, perubahan undang-undang tentang yayasan perlu mengatur dan menjaga implementasi peraturan tentang kesungguhan, motif, dan integritas pendiri yayasan untuk menwujudkan tujuan sosial, keagamaan, dan kemanusiaan dari yayasan yang akan didirikannya. Berhubung penyelundupan hukum dan penyalahgunaan fungsi yayasan oleh oknum pendiri merupakan pengingkaran tujuan sosial, keagamaan, dan kemanusiaan pendirian sebuah yayasan, maka perlu dipertimbangkan sanksi pidana bagi pelaku penyelundupan hukum dan penyalahgunaan fungsi yayasan.

UU No. 16 Tahun 2001 juga menentukan bahwa anggota Pembina, Pengurus, dan Pengawas Yayasan dilarang merangkap sebagai Anggota Direksi atau Pengurus dan Anggota Dewan Komisaris atau Pengawas dari badan usaha yang didirikan oleh yayasan. Ketentuan inipun sering diselundupi dengan menempatkan isteri, suami, anak, atau keluarga semenda sebagai Anggota Direksi atau Pengurus dan Anggota Dewan Komisaris atau Pengawas dari badan usaha yang didirikan oleh

yayasan. Dengan modus ini, maka lengkaplah upaya penguasaan yayasan dan badan usaha yang didirikannya sebagai sarana untuk memperoleh penghasilan dari keluarga tersebut. Dalam rangka perubahan undang-undang tentang yayasan perlu diatur bahwa anggota Pembina, Pengurus, dan Pengawas Yayasan beserta seluruh keluarga sedarah dan semenda dilarang menjabat sebagai Anggota Direksi atau Pengurus dan Anggota Dewan Komisaris atau Pengawas dari badan usaha yang didirikan oleh yayasan.

Ketentuan yang mengatur tentang fungsi sosial di dalam UU No. 16 Tahun 2001 jo. UU No. 28 Tahun 2004 tercantum di dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 16 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota. Baik UU No. 16 Tahun 2001 maupun UU No. 28 Tahun 2004 tidak memberikan pengertian dan rician tentang macam kegiatan yang termasuk dalam terminologi 'sosial'. Hal ini menimbulkan penafsiran yang berbeda di antara *stakeholders* yayasan yang dilakukan sesuai dengan kepentingan masing-masing. Sebagai contoh di lingkungan yayasan yang menyelenggarakan pendidikan formal telah muncul wacana tentang peraturan perundang-undangan dan implementasinya yang kontradiktif tentang makna istilah 'sosial' di dalam UU No. 16 Tahun 2001 jo. UU No. 28 Tahun 2004. Di dalam Penjelasan Pasal 8 UU No. 16 Tahun 2001 dinyatakan bahwa kegiatan usaha dari badan usaha yayasan yang bertujuan mencari laba mempunyai cakupan yang luas, termasuk antara lain pendidikan. Sementara di dalam pengesahan akta pendirian semua yayasan penyelenggara pendidikan formal yang diberikan oleh Kementerian Hukum dan HAM dinyatakan bahwa pendidikan yang diselenggarakan oleh yayasan tersebut termasuk

dalam kegiatan yang bertujuan sosial yang tentu saja nirlaba karena diselenggarakan oleh sebuah yayasan. Oleh karena itu, perubahan undang-undang tentang yayasan perlu mengatur dan menjaga implementasi peraturan tentang pengertian dan rincian tentang istilah 'sosial', sehingga peraturan perundang-undangan tentang yayasan mampu membedakan secara tegas, rinci, dan tajam antara kegiatan yang bertujuan sosial dengan kegiatan lainnya.

B. Tujuan Kegiatan

Tujuan yang akan dicapai dalam penyusunan kompendium ini adalah:

1. Menghimpun dan mengetahui pendapat ahli terkait dengan pengelolaan dan pemanfaatan yayasan sesuai dengan norma-norma hukum yang berlaku.
2. Menyusun kompendium berkaitan dengan pengelolaan yayasan dan pemanfaatan yayasan serta implementasinya di masyarakat.

C. Kegunaan

Hasil penyusunan Kompendium diharapkan :

1. Menjadi referensi bagi setiap pihak dan instansi yang memerlukan informasi berkenaan dengan masalah pengelolaan yayasan dan pemanfaatan yayasan
2. Sebagai masukan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan serta kebijakan berkenaan dengan masalah pengelolaan yayasan dan implementasinya di masyarakat

D. Ruang Lingkup

Untuk lebih memfokuskan penyusunan Kompendium Pengelolaan Yayasan dengan mengingat beberapa keterbatasan waktu, dana, dan lainnya, maka dalam penyusunan kompendium ini akan dibahas, hal-hal sebagai berikut:

1. Konsep Dasar pengelolaan Yayasan
2. Permasalahan-permasalahan hukum dalam pengelolaan yayasan
3. Implementasi pengelolaan yayasan secara ideal

E. Metode Kerja

Dalam penyusunan kompendium ini, segala permasalahan di bidang yayasan sebagaimana di jabarkan dalam ruang lingkup di atas akan diinventarisir kemudian akan di bahas oleh para anggota.

Dari pembahasan tersebut para anggota akan diminta masukannya dalam bentuk makalah (kertas kerja) sesuai dengan apa yang telah ditugaskan untuk kemudian akan diharmonisasikan sesuai dengan lingkup kompendium dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, kebijakan-kebijakan serta bahan-bahan kepustakaan lainnya.

Bahan-bahan yang telah diinventarisir selanjutnya akan dibahas didalam pertemuan atau rapat anggota dan dirumuskan oleh para anggota tim sebagai bahan penyusunan laporan kompendium.

Penyusunan Kompendium bersifat deskriptif yaitu menggambarkan secara keseluruhan obyek yang digali yang dihimpun secara sistematis selanjutnya akan menghasilkan rekomendasi-rekomendasi yang dapat menjadi masukan dalam pengambilan kebijakan.

F. Personalia

Ketua : Dr. Suyud Margono, S.H., M.Hum., CIArb.

Sekretaris : Apri Listiyanto, S.H.

Anggota :

1. Purwanto, S.H.,M.H.
2. Srie Hudyati, S.H.
3. Idayu Nurilmi, S.H.
4. Dr. HP. Panggabean (UPH)
5. Henni Wijayanti, S.H., M.H. (UMJ)
6. Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum (Notaris/PPAT Surabaya)
7. Tulus Guritno (Yayasan Supersemar)

Sekretariat :

1. Suliya, S.Sos
2. Nevey Varida Ariani, S.H.

BAB II

PRINSIP-PRINSIP UNIVERSAL YAYASAN

Keberadaan yayasan di Indonesia sebagai organisasi dan badan hukum yang bergerak di bidang kegiatan sosial sangat diperlukan. Hal ini juga terkait dengan ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang dalam beberapa pasalnya mengatur mengenai kebutuhan tersebut, antara lain Pasal 27, Pasal 31 dan Pasal 34 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 memperlihatkan bahwa Pemerintah maupun masyarakat membutuhkan keberadaan organisasi yang bersifat sosial.

Selama bertahun-tahun pendirian dan pengelolaan Yayasan di Indonesia belum diatur dalam peraturan khusus, dimana pendirian yayasan hanya didasarkan pada yurisprudensi dan doktrin. Sehingga sebelum diundangkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001, belum ada keseragaman tentang cara mendirikan Yayasan, dan dalam praktek sering menimbulkan masalah, baik masalah yang berkaitan dengan kegiatan yayasan yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dalam Anggaran Dasar, atau adanya dugaan bahwa yayasan digunakan sebagai sarana menampung kekayaan para pendiri yang diperoleh dengan cara melanggar hukum.

A. Pengaturan Yayasan Di Indonesia

Yayasan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan juncto Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota.

Bahwa yayasan harus bertujuan sosial dan kemanusiaan sangat jelas dari pandangan Hayati Soeroredjo dan Rochmat Soemitro. Menurut Hayati Soeroredjo, yayasan harus bersifat sosial dan kemanusiaan serta idealistis dan pasti tidak diperbolehkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan atau kesusilaan.¹

Rochmat Soemitro mengemukakan bahwa yayasan merupakan suatu badan usaha yang lazimnya bergerak di bidang sosial dan bukan menjadi tujuannya untuk mencari keuntungan, melainkan tujuannya ialah untuk melakukan usaha yang bersifat sosial².

Paul Scholten mengemukakan bahwa yayasan adalah suatu badan hukum, yang dilahirkan oleh suatu pernyataan sepihak; pernyataan itu harus berisikan pemisahan suatu kekayaan untuk tujuan tertentu, dengan penunjukan bagaimana kekayaan itu harus diurus dan dipergunakan.³

¹Hayati Soeroredjo dalam makalahnya : *"Status Hukum dari Yayasan dalam Kaitannya dengan Penataan Badan-Badan Usaha di Indonesia "*, hal. 7.

²Rochmat Soemitro. *Yayasan, Status Hukum dan Sifat Usahanya*, hal. 9

³Ali Rido. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. Bandung : Alumni, 1986, hal. 112

Menurut N.H. Bregstein; yayasan adalah suatu badan hukum yang didirikan dengan suatu perbuatan hukum, yang tidak bertujuan untuk membagikan kekayaan dan atau penghasilan kepada pendiri atau penguasanya di dalam yayasan itu, atau kepada orang-orang lain, kecuali sepanjang mengenai yang terakhir ini adalah sesuai dengan tujuan yayasan yang idealistis.⁴

W.L.G. Lemaire menyatakan bahwa yayasan diciptakan dengan suatu perbuatan yakni pemisahan suatu harta kekayaan untuk tujuan yang tidak mengharapkan keuntungan (*altruistische doel*) serta penyusunan suatu organisasi (berikut pengurus), dengan mana sungguh-sungguh dapat terwujud tujuannya dengan alat-alat itu.⁵

Menurut A. Pitlo, sebagaimana halnya untuk tiap-tiap perbuatan hukum, maka untuk pendirian yayasan harus ada sebagai dasar suatu kemauan yang sah. Selanjutnya perbuatan hukum itu harus memenuhi tiga syarat materiil, yaitu adanya pemisahan harta kekayaan, tujuan dan organisasi, serta satu syarat formil yakni surat. Yayasan adalah suatu badan hukum tanpa diperlukan turut campurnya penguasa (pemerintah).⁶

Pada saat ini Yayasan diatur dalam :

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan UU Yayasan
3. PP No. 63 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan UU Yayasan

⁴Chidir Ali. *Badan Hukum*. Bandung : Alumni, 1987, hal. 86

⁵*ibid.* hal. 86

⁶*ibid.* hal. 87

Sebelum tahun 2001, peraturan tertulis tentang Yayasan belum ada, demikian pula dalam KUHPdata, KUH Dagang dan peraturan-peraturan lainnya tidak ada yang mengatur mengenai Yayasan. Baru di tahun 2001, Indonesia memiliki undang-undang mengenai Yayasan yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan yang diundangkan pada tanggal 6 Agustus 2001 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 4132 dan mulai berlaku sejak tanggal 6 Agustus 2002. Jangka waktu yang diberikan Pemerintah atas sosialisasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 selama satu tahun itu dimaksudkan agar masyarakat mengetahui dan memahami peraturannya dan dapat mempersiapkan segala sesuatunya yang berhubungan dengan Yayasan.

Tujuan diundangkannya undang-undang Yayasan tersebut agar pengelolaan Yayasan dapat dilakukan secara profesional sehingga mampu berperan maksimal dalam masyarakat. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 diubah melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 yang diundangkan pada tanggal 6 Oktober 2004 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4430 dan mulai berlaku sejak tanggal 6 Oktober 2005.

Tujuan yayasan haruslah bersifat idealistis, sosial dan kemanusiaan. Keberadaan yayasan disebabkan oleh sifat dan tujuannya yang bukan komersial. Berbagai kemudahan yang diperoleh yayasan seperti kemudahan dalam pendiriannya, cara pengumpulan dana, sumbangan dari masyarakat, subsidi pemerintah dan fasilitas perpajakan tidak terpisahkan dari tujuan yayasan yang bersifat sosial dan kemanusiaan itu. Hal ini lebih jelas terlihat dari pendirian yayasan yang tidak boleh bertujuan melakukan pemberian/ kontra prestasi kepada para pendiri atau para pengurusnya, ataupun kepada pihak

ketiga kecuali bila yang disebut terakhir ini dilakukan dengan tujuan sosial.⁷

B. Prinsip-Prinsip Universal Yayasan

Menurut Pasal 1 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2001, yayasan adalah “Badan hukum, yang terdiri atas harta kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota.”

Pasal tersebut secara tegas mengatakan bahwa yayasan adalah badan hukum yang tidak memiliki anggota, dan harta kekayaan yang ada sekedar diperuntukkan untuk tujuan-tujuan di bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan .

Ada beberapa prinsip yang ingin diwujudkan dalam ketentuan UU Yayasan yaitu:

- a. kemandirian yayasan sebagai Badan Hukum,
Yayasan merupakan badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan yang tidak mempunyai anggota. Hal ini memberi makna bahwa kekayaan Yayasan terpisah dari kekayaan pribadi para pendiri. Selain itu, Yayasan merupakan subyek hukum (entitas hukum) mandiri yang tidak bergantung dari keberadaan organ Yayasan. Artinya, organ Yayasan bukanlah pemilik Yayasan melainkan sebagai pengelola kelangsungan hidup Yayasan. Organ Yayasan bertanggungjawab penuh terhadap pengelolaan kekayaan untuk mencapai maksud dan tujuan Yayasan.

⁷Hayati Soeroredjo, Op. Cit, hal. 221.

- b. keterbukaan seluruh kegiatan yang dilakukan yayasan,
Pasal 52 ayat 2 UU Yayasan mengatur tentang kewajiban mengumumkan ikhtisar laporan keuangan dalam surat kabar harian berbahasa Indonesia agar dapat diketahui oleh publik, hal ini dimaksudkan sebagai upaya menerapkan prinsip keterbukaan kepada masyarakat mengenai apa yang telah dilakukan oleh yayasan.
- c. prinsip akuntabilitas
Pasal 49 UU yayasan yang mengatur tentang kewajiban membuat laporan tahunan sebagai bentuk pertanggung-jawaban yayasan kepada donatur, pihak ketiga dan publik, hal ini merupakan bentuk pelaksanaan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan yayasan.
- d. prinsip nirlaba yayasan, sebagai badan hukum yang tidak mencari laba .

Organisasi Nirlaba

Adalah organisasi sosial non pemerintah yang bertujuan membantu dan memberdayakan masyarakat melalui manajemen nirlaba secara sukarela dan bersifat mandiri. Kegiatan organisasi nirlaba ini dapat diklasifikasikan ke dalam kegiatan *karikatif* (bantuan amal langsung) dan kegiatan advokasi *transformatif*(pemberdayaan dalam arti luas). Kegiatan ini biasanya dilakukan melalui pendekatan struktural, demokratis dan menjunjung tinggi hak asasi manusia serta menjalankan kewajiban sebagai warga negara.

Organ Yayasan

Sebagai subyek hukum bukan manusia, Yayasan dalam bergerak memerlukan alat perlengkapan (organ). Menurut UU Yayasan, organ yayasan meliputi :

1. Pembina adalah organ yayasan yang memiliki kewenangan dalam membuat keputusan mengenai segala hal yang menyangkut yayasan;
2. Pengawas adalah organ yayasan yang mengontrol dan mengawasi kegiatan yayasan dan menasihati pengurus;
3. Pengurus adalah organ yayasan yang mengurus yayasan terutama mengenai hal-hal administrative.

Pembina

Keberadaan pembina sangat penting dan turut mempengaruhi kelangsungan kinerja yayasan. Sebab, wewenang yang diembannya sangat besar dan sangat menentukan bagi sebuah yayasan. Menurut Pasal 28 ayat 1, pembina yayasan memiliki wewenang antara lain :

1. Membuat keputusan mengenai perubahan Anggaran Dasar
2. Mengangkat dan memberhentikan anggota Pengurus dan anggota pengawas;
3. Menetapkan kebijakan umum yayasan berdasarkan Anggaran Dasar yayasan;
4. Mengesahkan program kerja dan rancangan anggaran tahunan yayasan;
5. Menetapkan keputusan mengenai penggabungan atau pembubaran yayasan.
6. Melakukan evaluasi tentang kekayaan, hak dan kewajiban yayasan selama satu tahun buku
7. Menunjuk likuidator jika yayasan bubar.

Pengurus

Pengurus adalah orang yang menjalankan kepengurusan yayasan.

Tugas-tugas seorang pengurus adalah sebagai berikut :

1. Bertanggung jawab penuh atas kepengurusan demi tercapainya kepentingan dan tujuan yayasan;
2. Mengangkat dan memberhentikan pelaksanaan kegiatan yayasan;
3. Menyusun usul rencana penggabungan sekiranya terjadi penggabungan;
4. membereskan kekayaan yayasan sekiranya yayasan bubar karena ketentuan Anggaran Dasar.

Pengurus Yayasan merupakan organ Yayasan yang melaksanakan tugas pengurus yayasan (Eksekutif) dan tugas perwakilan Yayasan (Representatif). Pengurus dalam menjalankan tugas kepengurusannya diberikan wewenang yang lingkup dan batasannya ditetapkan dalam Anggaran Dasar Yayasan yang meliputi seluruh tindakan pengurusan dan tindakan representasi serta wajib menjalankan berdasarkan itikad baik, kehati-hatian, kecermatan, dan kesungguhan. Batasan-batasan ini tidak boleh dilanggar oleh pengurus pada saat menjalankan wewenangnya

Pengurus yayasan diangkat dan ditetapkan dalam rapat pembina untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun. Sekalipun pengurus bertanggung jawab penuh atas kepengurusan yayasan, ia harus tunduk pada peraturan-peraturan dan anggaran dasar yayasan dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Dalam Pasal 37 dan Pasal 38 UU Yayasan, wewenang pengurus dibatasi sebagai berikut :

1. Tidak boleh menjaminkan hutang kepada yayasan;
2. Tidak boleh mengalihkan kekayaan yayasan dengan persetujuan Pembina

3. Tidak boleh memanfaatkan kekayaan Yayasan untuk kepentingan pihak lain
4. Tidak boleh mengadakan perjanjian dengan organisasi yang terafiliasi dengan yayasan dan perangkat yayasan;
5. Tidak boleh mewakili yayasan di pengadilan dalam perkara antara yayasan dengan pengurus dan adanya konflik interest antara pengurus dengan yayasan.

Pemberhentian Pengurus Yayasan ditetapkan dan diputuskan dalam rapat pembina. Ada dua alasan pemberhentian pengurus yayasan, yaitu :

1. Pengurus berhenti karena masa jabatannya berakhir;
2. Pengurus berhenti karena dalam masa jabatannya. Umumnya, pemberhentian pengurus ini dilakukan karena pengurus yang bersangkutan dinilai tidak mampu lagi menjalankan tugas dan/atau sering membuat kesalahan yang membawa kerugian bagi yayasan (Pasal 32 ayat 3).

Pengawas

Menurut Pasal 40 UU Yayasan, Pengawas bertugas untuk mengawasi pekerjaan Pengurus Yayasan, selain itu Pengawas juga bertugas memberikan nasehat kepada Pengurus dalam melakukan kegiatan Yayasan.

Anggota pengawas yayasan diangkat oleh pembina dalam rapat pembina. Kualifikasi yang dituntut dari pengawas yayasan adalah memiliki kemampuan mengontrol dan menasehati orang lain, kesanggupan melakukan perbuatan hukum dan tidak merangkap jabatan sebagai anggota pengurus dan pembina.

C. Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip Universal Dalam Hukum Yayasan

Masalah yang sering dihadapi dalam pengelolaan yayasan adalah masalah pertanggungjawaban pengurus dan prinsip-prinsip pertanggungjawaban pengurus. Untuk itu dalam pengelolaan yayasan harus diterapkan Prinsip-prinsip yayasan meliputi :

1. kemandirian yayasan sebagai Badan Hukum,
2. keterbukaan seluruh kegiatan yang dilakukan yayasan,
3. akuntabilitas kepada masyarakat mengenai apa yang telah dilakukan oleh yayasan,

Pertanggungjawaban manajemen (*managerial accountability*) merupakan bagian terpenting untuk menciptakan kredibilitas manajemen di yayasan. Pertanggungjawaban ini dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal.

Pertanggungjawaban vertikal (*vertical accountability*) merupakan pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, seperti pertanggungjawaban yayasan kepada pembina yang dilakukan setahun sekali. Sementara pertanggungjawaban horisontal (*horizontal accountability*) adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Dalam praktek melalui pemenuhan kewajiban Pengurus Yayasan untuk membuat laporan tahunan, laporan keuangan yang diaudit dan laporan keuangan yang telah diumumkan disurat kabar harian merupakan cerminan asas keterbukaan dan akuntabilitas pengelolaan yayasan.

D. Badan Hukum

Yayasan merupakan badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan yang tidak mempunyai anggota. Hal ini memberi makna bahwa kekayaan Yayasan terpisah dari kekayaan pendiri.

Sebagai badan hukum, yayasan mampu dan berhak serta berwenang untuk melakukan tindakan-tindakan keperdataan. Selain itu, Yayasan merupakan subyek hukum (entitas hukum) mandiri yang tidak bergantung dari keberadaan organ Yayasan. Artinya, organ Yayasan bukanlah pemilik Yayasan melainkan sebagai pengelola kelangsungan hidup Yayasan. Organ Yayasan bertanggungjawab penuh terhadap pengelolaan kekayaan untuk mencapai maksud dan tujuan Yayasan.

Menurut Pasal 11 ayat (1) jo. Pasal 9 ayat (2) UU Yayasan, suatu yayasan yang didirikan oleh satu orang atau lebih dengan memisahkan sebagian harta kekayaan pendirinya dilakukan dengan akta notaris dalam bahasa Indonesia. Yayasan baru memperoleh status badan hukum setelah akta pendirian yayasan memperoleh pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Pengakuan sebagai badan hukum atau tidak diakui sebagai badan hukum membawa akibat yuridis yang penting bagi yayasan yang telah ada sebelum berlakunya UU Yayasan. Berdasarkan ketentuan Pasal 71 ayat (1) butir a atau b UU Yayasan, maka sejak berlakunya UU Yayasan tersebut ada yayasan yang diakui sebagai badan hukum dan yayasan yang tidak diakui sebagai badan hukum.

Yayasan yang tetap diakui sebagai badan hukum pada saat berlakunya UU Yayasan adalah yayasan yang telah :

- i. Didaftarkan di Pengadilan negeri dan diumumkan dalam Tambahan Berita Negara RI, atau
- ii. Didaftarkan di Pengadilan negeri dan mempunyai izin melakukan kegiatan dari instansi terkait.

Terhadap yayasan yang diakui sebagai badan hukum wajib menyesuaikan anggaran dasarnya dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (1) UU Yayasan paling lambat tiga tahun sejak berlakunya UU Yayasan. Di samping itu dalam waktu paling lambat satu tahun setelah pelaksanaan penyesuaian wajib memberitahukan kepada Menteri Hukum dan HAM sesuai ketentuan Pasal 71 ayat (3) UU Yayasan.

Jadi bagi yayasan yang diakui sebagai badan hukum ada kewajiban yang terdiri atas :

- a. Menyesuaikan anggaran dasarnya paling lambat 8 Oktober 2008, dan
- b. Memberitahukan kepada Menteri Hukum dan HAM setelah pelaksanaan penyesuaian anggaran dasar paling lambat 8 Oktober 2009

E. Operasional Yayasan

Pendirian suatu Yayasan dilakukan berdasarkan ketentuan UU No. 16 Tahun 2001 mengenai Yayasan, yang diubah dengan UU No. 28 Tahun 2004. Dalam Pasal 9 UU No. 16 Tahun 2001, ditentukan sebagai berikut :

1. Yayasan didirikan minimal oleh satu orang atau lebih.

Yang dimaksud “Satu orang” di sini bisa berupa orang perorangan, bisa juga berupa badan hukum. Pendiri yayasan boleh WNI, tapi juga boleh orang asing (WNA atau Badan hukum asing). Namun demikian, untuk pendirian yayasan oleh orang asing atau bersama-sama dengan orang asing akan ditetapkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (Pasal 9 ayat 5).

2. Pendiri Yayasan harus memisahkan kekayaan pribadinya dengan kekayaan Yayasan.

Hal ini sama seperti PT, dimana pendiri “menyetorkan” sejumlah uang kepada Yayasan, untuk kemudian uang tersebut selanjutnya menjadi Modal awal/kekayaan Yayasan.

Menurut Pasal 6 PP No. 63 Tahun 2008, kekayaan awal yayasan ditentukan sebagai berikut :

- (1) Jumlah kekayaan awal Yayasan yang didirikan oleh Orang Indonesia, yang berasal dari pemisahan harta kekayaan pribadi pendiri, paling sedikit senilai Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Jumlah kekayaan awal Yayasan yang didirikan oleh Orang Asing atau Orang Asing bersama Orang Indonesia, yang berasal dari pemisahan harta kekayaan pribadi pendiri, paling sedikit senilai Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Selanjutnya dalam Pasal 7 ditentukan bahwa Pemisahan harta kekayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 harus disertai surat pernyataan pendiri mengenai keabsahan harta kekayaan yang dipisahkan tersebut dan bukti yang merupakan bagian dari dokumen keuangan Yayasan.

3. Akta Pendirian dibuat dalam bentuk akta Notaris yang kemudian diajukan pengesahannya pada Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia, serta diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Untuk melengkapi legalitas suatu yayasan, diperlukan ijin-ijin standard yang meliputi:

- a. Surat Keterangan Domisili Perusahaan (SKDP) dari Kelurahan/ kecamatan setempat.
- b. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atas nama Yayasan.
- c. Ijin dari Dinas sosial (merupakan pelengkap, jika diperlukan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan sosial) atau
- d. Ijin/terdaftar di Departemen Agama untuk Yayasan yang bersifat keagamaan (jika diperlukan).

Secara umum persyaratan mendirikan sebuah yayasan diatur dalam sejumlah pasal UU Yayasan dan perubahannya. Berikut ini beberapa persyaratan pokok dan prosedur umum mendirikan Yayasan :

- a. Pendiri yayasan adalah WNI atau WNA atau yang bekerja sama dengan WNA. Jumlah pendiri bisa seorang saja, bisa juga lebih dari satu orang. (Pasal 9 ayat 1 dan ayat 5).
- b. Pendirian suatu yayasan harus dilakukan dengan pembuatan akta pendirian berupa akta notaris dan wajib dibuat dalam bahasa Indonesia (Pasal 10 ayat 1, Pasal 14 ayat 1, Pasal 26 ayat 1 dan ayat 2).
- c. Adanya modal awal yayasan, bisa diperoleh dari pemisahan kekayaan berupa barang dan uang, sumbangan atau bantuan yang tidak mengikat, wakaf atau hibah.

- d. Pengajuan permohonan pengesahan akta pendirian (Pasal 12 ayat 1).
- e. Pengesahan akta pendirian ini dilakukan oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Pasal 11 ayat 1 dan ayat 2, Pasal 12 ayat 1, Pasal 13 ayat 1)
- f. Akta pendirian yayasan diumumkan dalam Tambahan Berita RI. (Pasal 24)

Yayasan memiliki perbedaan yang mencolok dengan badan hukum lainnya dalam hal investasi modal. Yayasan memperoleh modal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan dari kekayaan lain milik pendirinya. Konsekuensi dari harta yang dipisahkan, pendirinya tidak mempunyai hak lagi atas kekayaannya tersebut. Selain berasal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan, modal usaha yayasan juga bisa berasal dari sumbangan atau bantuan yang tidak mengikat, wakaf, hibah dan wasiat dan perolehan lainnya. Oleh karena itu yayasan tidak berkewajiban untuk mengembalikan bantuan tersebut dan bisa menggunakan bantuan tersebut sesuai dengan keinginan pihak yang memberikan bantuan.

Dalam UU Yayasan ditegaskan juga mengenai bagaimana sikap pengurus dan pengawas dalam menjalankan tugas. Pengurus dan Pengawas yayasan dituntut untuk menjalankan tugas dengan itikad baik, maksudnya, pengurus dan pengawas harus mengelola Yayasan dengan jujur. Keterbukaan ini harus disertai dengan ciri akuntabilitas.

Pengurus Yayasan dalam melakukan tugasnya harus berdasarkan *fiduciary duty* dan *statutory duty* bagi kepentingan

yayasan guna mencapai maksud dan tujuan yayasan. Setiap tindakan pengurus yang berada di luar batas kewenangan yang diberikan dalam Anggaran Dasar merupakan tindakan *ultra vires*, hanya akan mengikat pengurus yang melakukan perbuatan hukum tersebut, dan pengurus yang bersangkutan dapat dimintakan pertanggungjawaban pribadi.

Pengawas menjalankan tugas dengan itikad baik, dan penuh tanggung jawab untuk kepentingan dan tujuan Yayasan. Para pengurus Yayasan termasuk pengawas, berkewajiban merencanakan, mengelola, dan mengendalikan kegiatan operasional Yayasan serta menciptakan nilai tambah (*value added*) atau *value for money*, terhadap harta Yayasan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam menjalankan tugas tersebut, pengurus dapat mengangkat dan memberhentikan pelaksana kegiatan Yayasan.

Visi dan misi Yayasan perlu dirumuskan secara jelas dan tegas sebagai dasar untuk memberi arah dalam perencanaan strategis Yayasan. Visi, misi, tujuan serta aspek strategis lainnya harus disusun oleh Pengurus Yayasan. Sumber pendanaan Yayasan biasanya menjadi fokus perhatian Pengurus karena Pengurus Yayasan menjadi penentu eksistensi Yayasan itu sendiri.

4. Kegiatan Usaha Yayasan dalam melaksanakan tugas yayasan mewujudkan Fungsi Sosial, kemanusiaan, dan agama

Yayasan didirikan harus sesuai dengan maksud dan tujuan dalam Anggaran Dasar Yayasan. UU Yayasan membatasi secara ketat tujuan Yayasan yaitu hanya bergerak di bidang sosial, kemanusiaan dan keagamaan sehingga yayasan tidak

disalahgunakan. Dalam praktek dapat dijumpai dua tipe yayasan, (Rudhi Prasetya: 2010; h. 19) yaitu yayasan non operasional, yaitu yayasan yang bergerak di bidang sosial, tetapi yayasan itu tidak langsung aktif di bidang kesosialan yang bersangkutan, melainkan kegiatannya hanya sekedar menghimpun dana melalui sedekah dan hasil sedekah dari hasil pengumpulan dana ini disumbangkan kepada kegiatan-kegiatan sosial yang diselenggarakan oleh pihak lain. Di samping itu ada yayasan operasional. Yaitu yayasan yang langsung bergerak menyelenggarakan sendiri kegiatan sosialnya seperti menyelenggarakan sekolah-sekolah, rumah sakit, panti asuhan dan kegiatan sosial lainnya. Tipe ini lah yang banyak tumbuh saat ini.

Dalam rangka mencapai tujuannya Yayasan dimungkinkan untuk menjalankan atau melaksanakan kegiatan usaha, termasuk untuk mendirikan badan usaha dan/atau ikut serta dalam badan usaha. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 membatasi bentuk penyertaan Yayasan dengan menyatakan bahwa :

- a) Yayasan dapat mendirikan badan usaha yang kegiatannya sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan;
- b) Yayasan dapat melakukan penyertaan dalam berbagai bentuk usaha yang bersifat prospektif dengan ketentuan seluruh penyertaan tersebut paling banyak 25% dari seluruh nilai kekayaan Yayasan;
- c) Kegiatan usaha dari badan usaha yang didirikan tersebut atau pun dimana Yayasan melakukan penyertaan moral harus tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- d) Anggota pembina, pengurus dan pengawas Yayasan dilarang merangkap sebagai anggota direksi ataupun pengurus dan anggota dewan komisaris atau pengawas dari badan usaha yang didirikan tersebut.

bphn.go.id

BAB III

PENGELOLAAN YAYASAN

Dibentuk atau didirikannya Yayasan ditujukan sebagai fasilitas atas kumpulan dari sejumlah orang yang berorganisasi dan dilihat dari segi kegiatannya dalam lingkup sosial sehingga Yayasan dikenal dengan aktifitas sosial-nirlaba, karena itu, suatu yayasan didirikan bukan untuk tujuan komersial atau untuk mencari keuntungan, akan tetapi tujuannya tidak lebih dari membantu atau meningkatkan kesejahteraan hidup orang lain.⁸

Dengan karakter sosial-nirlaba tersebut maka kedudukan yayasan bukanlah sebuah perusahaan karena dalam sebuah perusahaan, kegiatannya menjalankan suatu usaha dengan tujuan mencari keuntungan. Yayasan berbeda dengan firma, persekutuan komanditer, maupun perseroan terbatas yang merupakan sebuah perusahaan.

Keberadaan Yayasan (diluar Status hukum Yayasan) sebetulnya hanya berdasarkan atas keinginan pendirinya atau kesepakatan para pendirinya (pendiri Yayasan) oleh karena kesamaan visi yang dibalut dalam Hukum Perjanjian yang selanjutnya berkembang dalam praktek hukum, keinginan mendirikan Yayasan atau kesepakatan mendirikan Yayasan tadi selanjutnya diotentikkan dalam bentuk Akta Notariil (Akta Notaris Pendirian Yayasan), dan biasanya pendirian Yayasan diperuntukkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu misalnya di bidang tujuan sosial, keagamaan, pendidikan dan kemanusiaan. Maka karena praktek demikian berkembang secara terus

⁸kegiatan sejumlah yayasan di Indonesia dapat dilihat kegiatannya antara lain seperti memberikan santunan kepada anak yatim piatu, pemeliharaan kesejahteraan kepada penderita cacat badan, pemberian beasiswa kepada anak yang kurang/tidak mampu, pemberian bantuan kepada keluarga yang berduka, membantu memberikan pelayanan kesehatan/ penyakit.

menerus pada gilirannya status Yayasan dalam kenyataannya diterima sebagai suatu bentuk badan hukum seperti halnya Perseroan Terbatas,⁹ maka akibatnya yang sering terjadi dalam praktek di dalam masyarakat adalah terdapat banyaknya bentuk-bentuk Yayasan dengan peruntukan atau tujuan yang berbeda-beda, sehingga Yayasan-yayasan itu dapat digunakan apapun tanpa batas batasan (harus ada batasan misalnya: untuk tujuan kemanusiaan, sosial ini harus dimasukkan dalam AD/ART yayasan tersebut), dan banyak Yayasan digunakan sebagai sumber keuntungan sehingga akhirnya bentuk Yayasan-yayasan tersebut tidak murni sosial tetapi lebih kepada mencari profit/ keuntungan bagi pendirinya dibalik kedok sosial dan kemanusiaan dalam melaksanakan kegiatannya.

Selain itu alasan atau anggapan masyarakat dengan pengaturan yang khusus (Undang-Undang Yayasan) akan dapat menyulitkan gerakan langkah pengurus, pendiri atas payung Yayasan yang dibuat pendirinya. Hal ini menjadi fenomena karena pengaturan yang sangat sederhana dalam hukum terhadap Yayasan tersebut masyarakat lebih memilih bentuk Yayasan sebagai batu pijak usahanya karena juga dipersamakan statusnya sebagai badan hukum dibandingkan bentuk yang lain yang ruwet atau kompleks dengan pengaturan Undang-Undang. Celah atau kelemahan hukum dan kesempatan inilah yang digunakan masyarakat, sehingga kenyataan menunjukkan kecenderungan masyarakat untuk mendirikan Yayasan dengan maksud untuk berlindung di balik status badan hukum Yayasan, yang tidak hanya digunakan sebagai wadah mengembangkan kegiatan sosial, keagamaan, kemanusiaan, melainkan juga tindakan atas yayasan tersebut bertujuan untuk memperkaya diri para Pendiri, Pengurus, dan Pengawas.

⁹Dalam KUH Perdata terdapat beberapa komponen pasal-pasal yang mengatur secara tidak tegas mengenai keberadaan Yayasan, ketentuan tersebut dapat kita temukan dalam beberapa Pasal 365, 899, 1954 KUHPerdata. Dalam ketentuan-ketentuan tersebut, perhimpunan sebagai fungsi sosial atau perwalian, artinya terdapat fungsi karikatif dan tiap-tiap anggota dapat menarik manfaat dari perkumpulan-perkumpulan (*vereniging*) tersebut. Beberapa pengaturan-pengaturan tersebut dapat kiranya disamakan sebagai yayasan sebagai badan hukum yang mempunyai fungsi sosial dan kemanusiaan.

Sejalan dengan itu setelah diundangkannya pengaturan mengenai Yayasan Tahun 2001,¹⁰ sebagaimana diubah dengan UU Yayasan tahun 2004,¹¹ kecenderungan akan timbul berbagai masalah, baik masalah yang berkaitan dengan kegiatan Yayasan yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan yang tercantum dalam Anggaran Dasar, sengketa antara Pengurus dengan Pendiri (tanggungjawab internal), ataupun masalah dengan pihak lain (tanggungjawab eksternal), misalnya: tanggungjawab terhadap pemberi dana (donatur), keterbukaan informasi kepada publik, maupun adanya dugaan bahwa Yayasan digunakan untuk menampung kekayaan yang berasal dari para pendiri atau pihak lain yang diperoleh dengan cara melawan hukum (*money laundering*).¹²

Dalam Undang-Undang Yayasan tidak memberikan ketentuan apa yang dimaksud dengan tujuan sosial dan kemanusiaan, tetapi memberikan ketentuan mengenai kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh Yayasan. Kegiatan usaha dari badan usaha harus sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan serta tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan/atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kegiatan usaha dari badan usaha Yayasan mempunyai cakupan yang luas, termasuk antara lain hak asasi manusia, kesenian, olahraga, perlindungan konsumen, pendidikan, lingkungan hidup, kesehatan, dan ilmu pengetahuan.¹³

¹⁰pada tanggal 6 Agustus 2001, setelah melalui persetujuan legislatif, eksekutif (Presiden) akhirnya mengesahkan pengaturan Yayasan dalam Bentuk Undang-undang (UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan), yang kemudian dicatatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 112.

¹¹Di Indonesia, Yayasan diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. Rapat paripurna DPR pada tanggal 7 September 2004 menyetujui undang-undang ini, dan Presiden RI Megawati Soekarnoputri mengesahkannya pada tanggal 6 Oktober 2004 (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Yayasan).

¹²Suyud Margono, *Aspek Hukum Yayasan: antara Fungsi Karitatif & Kegiatan Komersial*, cetakan -1 (Jakarta: Novindo Pustaka Mandiri, 2002), hal. 4.

¹³Pasal 7 ayat (1) jo Pasal 8 Undang-Undang Yayasan dan Penjelasan Pasal 8 Undang-Undang Yayasan.

Ketiadaan ketentuan apa yang dimaksud dengan tujuan sosial dan kemanusiaan mengakibatkan tujuan tersebut harus dilihat dari pelaksanaan kegiatan yang dilakukan yayasan. Bila dilihat Undang-Undang Yayasan hanya mengemukakan contoh dari kegiatan yang sejalan dengan tujuan sosial dan kemanusiaan. Selanjutnya siapa yang memutuskan bahwa suatu kegiatan yang tidak tercantum dalam penjelasannya, adalah sesuai dengan tujuan sosial dan kemanusiaan dan, seandainya kegiatan usaha Yayasan diragukan bertujuan sosial dan kemanusiaan, keputusannya diserahkan kepada Pengadilan.

Selain itu Undang-undang Yayasan memberikan kesan menganut doktrin "*duty of skill and care*", seperti juga pada Perseroan Terbatas, penerapan doktrin ini tidaklah mudah, sehubungan dengan kesukaran dalam penerapan standar "*skill and care*" yang harus dimiliki oleh organ yayasan,¹⁴ misalnya dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian pengurus dan kekayaan yayasan tidak cukup untuk menutupi kerugian akibat kepailitan tersebut, maka setiap anggota pengurus secara tanggung renteng bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Anggota pengurus yang dapat membuktikan bahwa kepailitan bukan karena kesalahan atau kelalaiannya tidak bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian atas kepailitan tersebut.

Oleh karena itu, bagaimanakah jika yayasan didirikan tidak sesuai dengan maksud dan tujuannya dan bentuk upaya hukum bagi pencari keadilan (pendiri, pihak ketiga (masyarakat, negara) apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan Yayasan? Apakah diterapkan multi standar bagi pencari keadilan atau penegakan hukum atas penyimpangan atau perbuatan melawan hukum terhadap badan hukum Yayasan?

¹⁴Pasal 39 dan 37 Undang-Undang Yayasan

A. Yayasan sebagai Lembaga sosial

Yayasan (Bahasa Inggris: *foundation*) adalah suatu badan hukum yang mempunyai maksud dan tujuan bersifat sosial, keagamaan dan kemanusiaan, didirikan dengan memperhatikan persyaratan formal, yang terkait beberapa elemen struktural dan tujuan didirikannya sebagai suatu badan hukum yang ditentukan dalam undang-undang.¹⁵

Dalam Black's Law Dictionary, terdapat pengertian Yayasan yang merupakan lembaga permanen berupa asosiasi atau institusi yang berkontribusi dan bertujuan karitatif:¹⁶

Foundation. *Permanent Fund established and maintained by contributions for charitable, educated, religious or other benevolent purpose. An institution or association given to rendering financial aid to colleges, schools and generally supported by gifts for such purposes.*

Selain itu bahwa Indonesia tidak dapat dipisahkan dari system hukum belanda, dan mengenai Yayasan sebagaimana ditentukan Yayasan yang merupakan badan hukum dalam Pasal 285 ayat (1) Buku III title 5 NBW menentukan:

Een stichting is een door een rechthandeling in het leven geroupen rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bested vermogen een in de statute vermeld doel te verwezenlijken

¹⁵Mark Dowie, *American Foundations: An Investigative History*. Cambridge, (Massachusetts: The MIT Press, 2001), page. 4., his opinion, there are some common structural elements that are the first observed under legal classification:

- Legal requirements for establishment
- Purpose of the foundation
- Economic activity
- Supervision and management provisions
- Accountability and Auditing provisions
- Provisions for the amendment of the statutes or articles of incorporation
- Provisions for the dissolution of the entity

¹⁶Black's Law Dictionary., St. Paul Minn West Publishing Co. (fifth Edition), 1979., page. 591.

(yayasan adalah badan hukum yang lahir karena suatu perbuatan hukum yang tidak mempunyai anggota dan bertujuan untuk melaksanakan tujuan yang tertera dalam statuta Yayasan dengan dana yang disediakan untuk itu).

Beberapa upaya dilakukan untuk memberikan definisi tujuan social dan kemanusiaan ini, dan hal ini seringkali dikaitkan dengan pengertian charity. Pada preamble dari "*The Statute of Elizabeth*", telah dikemukakan hal-hal tercakup dalam pengertian charity, yang telah menjadi referensi bagi Inggris dan Amerika Serikat selama kurang lebih tiga ratus lima puluh tahun. Akan tetapi, seringkali preamble ini tidak dapat menjawab apakah suatu kegiatan atau pemberian bersifat charity atau tidak, karena pada dasarnya preamble ini merupakan suatu general catalogue dari tujuan-tujuan yang dianggap bersifat charity.

Persoalannya menjadi lebih jelas, walaupun bukan tanpa alasan, dalam kasus *Commissioners for special Purposes of Income Tax vs Pense* (1891) A.C. 531, hakim Lord Macnaghten mengemukakan ada empat klasifikasi charity yaitu: mengatasi kemiskinan, memajukan pendidikan, memajukan agama, dan tujuan-tujuan lain untuk tentu saja menimbulkan persoalan dalam penerapannya. Suatu upaya klasifikasian yang lain adalah sebagaimana dimuat dalam *Restatement of trust second* Ps. 368, yang menyatakan:

"Charitable purposes include (a) the relief of poverty; (b) the advancement of education ; (c) the advancement of religion; (d) the promotion of health; (e) governmental or municipal purposes; (f) other purposes the accomplishment of which is beneficial to the community."

Perlu ditekankan bahwa tiap klasifikasi di atas harus mencakup pula aspek kepentingan umum atau kemanfaatan bagi public umumnya

(*public benefit*). Jadi suatu sumbangan atau kegiatan bersifat charitable/ sosial dan kemanusiaan bila ia bermanfaat untuk masyarakat pada umumnya. Pandangan ini bertolak dari sudut pandang Yayasan bagaimana yang selayaknya memperoleh keringanan pajak. Dari sudut lain tentu dapat dikatakan bahwa membantu seseorang yang membutuhkan pertolongan/bantuan adalah bersifat sosial dan kemanusiaan. Prinsip "*for the benefit of tge community or an appreciably important class of the community*" adalah penting untuk menentukan bahwa suatu badan hukum atau Yayasan bertujuan social dan kemanusiaan atau tidak.¹⁷

Yayasan merupakan badan hukum yang tidak memiliki anggota, yang ada hanyalah para pengurus dan para pendiri. Selanjutnya ciri-ciri pokok yang menggambarkan hubungan antara tujuan yayasan yang bersifat social dan organisasi yayasan itu, antara lain:¹⁸

- a. Para pendiri menetapkan tujuan dan organisasi dan yayasn itu dan untuk selanjutnya para pendiri berada di luar organisasi atau secara sederhana dapat dikatakan bahwa para pendiri telah dengan sungguh-sungguh memisahkan kekayaannya untuk kepentingan yayasan yang didirikannya;
- b. Yayasan tidak memiliki organisasi anggotanya;
- c. Para pengurus yang ditunjuk oleh para pendiri tidak berhak mengadakan perubahan atas tujuan dan organisasi yayasan yang dapat berakibat jauh;
- d. Perwujudan dari tujuan terutama dari modal yang diperuntukkan bagi tujuan tersebut. Baik dari kekayaan yang dipisahkan maupun dari para donator.

¹⁷Chatamarrasjid Ais., *Undang-Undang Yayasan Baru, mengatasi dan Menimbulkan Masalah*. (Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis, Volume 17 Januari 2002), hal. 72-73

¹⁸Chatamarrasjid Ais., "*Masalah pertanggungjawaban Badan Hukum Yayasan Dalam Hal melakukan Perbuatan melawan Hukum/ Perbuatan Curang*" dalam kapita Seleкта Hukum Perusahaan., (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 171.

Modal yang diberikan oleh para pendiri, tidaklah bersifat komersial, karena pemisahan kekayaan ini adalah sedemikian rupa, sehingga orang yang menghendaki pemisahan itu tidak lagi mempunyai kekuasaan secara nyata atas kekayaan yang dipisahkan itu. Juga ahli warisnya tidak dapat. Dengan tindakan pemisahan itu, para pendiri tidak dapat mengambil kekayaan itu tanpa diketahui orang lain dan tanpa adanya suatu penghalang.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Yayasan, disebutkan bahwa yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan yang tidak mempunyai anggota. Pengertian Pasal 1 angka 1 UU Yayasan tersebut jelas-jelas mengatakan yayasan adalah badan hukum. Kata "badan hukum" sepertinya sangat ditonjolkan dalam pengertian diatas oleh pembentuk undang-undang, kemungkinan dilatarbelakangi sejarah selama ini statusnya belum jelas karena belum adanya hukum tertulis yang berlaku di Indonesia.

Untuk memahami apa yang dimaksud badan hukum, kiranya perlu dibicarakan dulu mengenai subjek hukum karena badan hukum merupakan salah satu macam dari subjek hukum. Yang dimaksud subjek hukum adalah sesuatu yang dapat dibebani hak dan kewajiban. Dalam pergaulan hukum, manusia ternyata bukan satu-satunya pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Disamping manusia, masih ada lagi pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dinamakan badan hukum (*rechtspersoon*) untuk membedakan dengan manusia (*natuurlijk persoon*).¹⁹ Sama halnya dengan manusia,

¹⁹Ali Rido., *Badan Hukum dan kedudukan badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan & Wakaf*, (Bandung: Alumni, 1983), hal. 118., dalam Gatot Supramono., *Hukum Yayasan di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hal. 1.

badan hukum sebagai subjek hukum dapat mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan perbuatan hukum antara lain seperti melakukan perjanjian, membayar pajak dan sebagainya.

Pemahaman Badan hukum menurut Frederich Carls von Savigny²⁰ yang terkenal dengan teori fiksi (*Fiction Theory*) terhadap entitas hukum, bahwa badan hukum itu semata-mata buatan negara saja. Badan hukum hanyalah suatu fictie saja, yang sesungguhnya tidak ada, tetapi orang menciptakan dalam bayangannya suatu pelaku hukum (badan hukum) sebagai subjek hukum yang diperhitungkan sama dengan manusia. Sebaliknya teori organ oleh Otto van Gierke (Gierke), bahwa badan hukum itu suatu realita, sesungguhnya sama seperti sifat kepribadian alam manusia yang ada di dalam pergaulan hukum. Sedangkan dari teori harta kekayaan teori ini adalah Brinz dan Van der Heijden (Brinz) mengemukakan, disamping manusia sebagai subjek hukum, tidak dapat dibantah bahwa ada hak-hak atas suatu kekayaan yang tidak dapat dibebankan kepada manusia, melainkan kepada badan hukum dan kekayaan itu terikat oleh suatu tujuan atau mempunyai tujuan.²¹Badan hukum dapat pula diartikan sebagai sekelompok manusia yang berada dalam suatu organisasi yang mempunyai harta kekayaan sendiri, serta dapat melakukan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya yang berhubungan dengan kekayaannya tersebut.²²

Dengan memperhatikan teori-teori diatas, tampak bahwa manusia sebagai subjek hukum letaknya berada pada hukum perorangan, sedangkan badan hukum terletak pada lapangan hukum harta kekayaan. Oleh karena itu badan hukum tidak dapat dilepaskan dari

²⁰Pendapat Frederich Carls von Savigny, dalam Ali Rido, *Ibid*, hal. 15

²¹Pendapat Otto van Gierke Brinz., *Das Deutsche Genossenschaftrecht*, 1973 dan Van der Heijden Dalam Ali Rido, *ibid.*, hal. 16.

²²Gatot Supramono., 2007, *Kedudukan Perusahaan sebagai Subjek dalam Gugatan Perdata di Pengadilan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), hal. 26.

harta kekayaan. Badan hukum harus memiliki harta kekayaan sendiri yang terlepas dari alat perlengkapannya atau pengurusannya. Kembali kepada Undang-Undang Yayasan, telah dirumuskan diatas, bahwa Yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas harta kekayaan yang dipisahkan, maksudnya yaitu, Yayasan sebagai badan hukum memiliki kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan pengurusnya, dengan kata lain Yayasan memiliki harta kekayaan sendiri. Harta kekayaan itu digunakan untuk kepentingan tujuan Yayasan. Hal ini sejalan dengan teori Brinz, bahwa harta kekayaan badan hukum terikat oleh suatu tujuan.²³

Untuk dapat mengatakan bahwa suatu yayasan berstatus badan hukum, diperlukan suatu proses yaitu pengesahan oleh pemerintah dalam ini Kementerian Hukum dan HAM RI, dengan cara pendiri Yayasan mengajukan permohonan pengesahan melalui notaries yang membuatkan akta pendirian Yayasan.²⁴ Setelah Menteri memberikan pengesahan yayasan secara resmi menjadi badan hukum. Dengan berstatus badan hukum, maka perbuatan pengurusan yang dilakukan atas nama Yayasan, yang bertanggung jawab adalah Yayasan.

Keberadaan Yayasan dimasa lalu sebelum Indonesia memiliki Undang-Undang Yayasan Tahun 2001,²⁵ landasan hukumnya tidak begitu jelas, karena belum ada aturannya secara tertulis. Yayasan yang didirikan pada waktu itu menggunakan hukum kebiasaan yang ada dalam praktik. Demikian pula dalam menjalankan kegiatannya, mendasarkan kepada hukum kebiasaan. Meskipun demikian selama,

²³Gatot Supramono., *Op Cit*, hal. 17-18.

²⁴Pasal 11 Undang-Undang Yayasan.

²⁵pada tanggal 6 Agustus 2001, setelah melalui persetujuan legislatif, eksekutif (Presiden) akhirnya mengesahkan pengaturan Yayasan dalam Bentuk Undang-undang (UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan), yang kemudian dicatatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 112.

selama itu yayasan dikehendaki berstatus badan hukum. Di Indonesia sudah sejak dahulu dikenal adanya beberapa bentuk Yayasan yang kesemuanya dalam praktek diakui sebagai subjek hukum (baca : badan hukum).²⁶

Yayasan yang dikenal tersebut tunduk pada hukum Eropa sebagaimana di diatur dalam KUHPerdara, dan beberapa tunduk dalam hukum lain, misalnya lembaga wakaf dalam hukum islam. Seluruh bentuk-bentuk dan tata cara pendirian Yayasan di Indonesia sebelum di berlakukanya Undang-Undang Yayasan (UU Yayasan)²⁷ hingga saat ini hanya mendasarkan kepada kebiasaan-kebiasaan, praktek-praktek hukum dalam masyarakat dan yurisprudensi Mahkamah Agung, Artinya karena belum ada pengaturan hukum secara khusus yang mengaturnya misalnya dalam bentuk Undang-undang seperti Perseroan Terbatas (PT), Commanditaire Venootshcap (CV), firma, maatschap, dll.

Berkaitan dengan status hukum Yayasan menurut Rido²⁸ dengan mendasarkan pengertian yayasan, mengatakan bahwa yayasan adalah badan hukum yang mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Mempunyai harta kekayaan sendiri, yang berasal dari suatu perbuatan pemisahan.
- b. Mempunyai tujuan sendiri (tertentu).

²⁶Dari sisi praktek atas status hukum Yayasan dipakai dalam rangka meng-cover bentuk hukum dari perhimpunan/ perkumpulan dalam menjalankan aktifitasnya melakukan pekerjaan sosial, keagamaan dan kemanusiaan, artinya disini status hukum perhimpunan sebagai badan hukum perdata (staadblad 1870 -64), sedangkan yayasan sebagai badan hukum dalam prakteknya merupakan hasil Jurisprudensi. Pengakuan status hukum dengan memperlakukan Yayasan sebagai subjek hukum mandiri (*persona standi in judicio*).

²⁷Di Indonesia, yayasan diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. Rapat paripurna DPR pada tanggal 7 September 2004 menyetujui undang-undang ini, dan Presiden RI Megawati Soekarnoputri mengesahkannya pada tanggal 6 Oktober 2004.

²⁸Ali Rido., *Op Cit*, hal. 118., dalam Gatot Supramono, *Op Cit*, hal. 2., Selanjutnya menurut Rido, perlu ditanyakan apakah dimungkinkan yayasan dapat didirikan sebagai badan hukum menurut hukum yang berlaku pada waktu itu? Jika tidak, harus dicari ditempat lain, maksudnya berdasarkan putusan-putusan pengadilan.

c. Mempunyai alat perlengkapan.

Putusan-putusan pengadilan yang menjadi yurisprudensi mengenai yayasan merupakan penetapan aturan yayasan, dalam hal ini yurisprudensi mengisi kekosongan hukum. Di negeri Belanda sejak tahun 1882 telah ada yurisprudensi tentang yayasan. Di Negara kita Mahkamah Agung dalam putusannya tanggal 27 Juni 1973 No. 124 K/Sip/1973 telah mempertimbangkan kedudukan suatu yayasan sebagai badan hukum.²⁹ Dalam pertimbangan putusan Mahkamah Agung tersebut nampak bahwa pertimbangannya tentang yayasan sebagai badan hukum ternyata sejalan dengan unsur-unsur yaitu memiliki kekayaan sendiri yang dipisahkan, dan memiliki alat kelengkapan yang bertanggungjawab baik secara internal dan eksternal. Putusan Mahkamah Agung itu merupakan suatu kenyataan di dalam praktik yang menyangkut status hukum suatu yayasan yang mempengaruhi perilakunya dalam berhubungan dengan pihak lain.

Sebenarnya rencana terhadap pembuatan Undang-undang sudah ada sejak lama, naskah akademik berikut draf³⁰ pengaturan Undang-Undang sudah lama dibuat, tetapi pada kenyataan praktek Yayasan

²⁹Chaidir Ali., *Badan Hukum.*, (Bandung: Alumni, 1999)., hal. 91., Dalam pertimbangan putusan tersebut Mahkamah Agung telah membenarkan putusan *judex factie*, sebagai berikut:

1. Bahwa Yayasan Dana Pensiun H.M.B. didirikan di Jakarta dengan nama "*Stichting Pensioenfonds H.M.B. Indonesie*" dan bertujuan untuk menjamin keuangan para anggotanya.
2. Bahwa para anggotanya ialah pegawai NV.H.M.B.
3. Bahwa yayasan tersebut mempunyai pengurus sendiri terlepas dari NV.H.M.B. di mana ketua dan bendahara dipilih oleh Direksi NV.H.M.B.
4. Bahwa pengurus yayasan tersebut mewakili yayasan di dalam dan di luar pengadilan.
5. Bahwa yayasan tersebut mempunyai harta sendiri, antara lain harta benda hibah dari NV.H.M.B. (akte hibah).
6. Bahwa dengan demikian yayasan tersebut merupakan suatu badan hukum.

³⁰Terdapat beberapa versi draf RUU tentang Yayasan yang sudah lama dikaji lewat berbagai penelitian, semiloka, dan berbagai seminar diantaranya draft RUU Yayasan tersebut berasal dari Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Direktorat Hukum dan Perundang-Undangan (Kumdang) Departemen Kehakiman, Sekretariat Negera dan beberapa dari Organisasi non-pemerintahan.

sudah terlanjur diakui sebagai badan hukum, hal ini juga bukan karena Peran Pemerintah ataupun Legislatif yang kurang peduli atau tanggap terhadap pengaturan tentang Yayasan itu sendiri. Ditetapkannya pengaturan mengenai badan hukum Yayasan dalam suatu undang-undang, tujuannya tidak lain adalah untuk mengisi kekosongan hukum mengenai Yayasan serta memperbaiki peraturan yang ada di dalam undang-undang agar sesuai dengan keadaan perkembangan zaman, dimaksudkan untuk lebih menjamin kepastian dan ketertiban hukum, serta memberikan pemahaman yang benar kepada masyarakat mengenai yayasan, sehingga dapat mengembalikan fungsi yayasan sebagai pranata hukum dalam rangka mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan.³¹

B. Prinsip Keterbukaan Yayasan

Masalah pertanggungjawaban adalah hal mendasar dari suatu Badan Hukum (Yayasan sebagai badan hukum), problem ini apakah sistem hukum di Indonesia menganut sistem terbuka³² atau sistem tertutup³³ perihal penentuan suatu organisasi sebagai badan hukum. Sebagaimana diketahui pada umumnya ditafsirkan dalam sistem hukum Belanda menganut "*de gesloten system van rechtspersonen*", tidak ada badan hukum lain, selain daripada yang disebutkan dalam undang-undang.³⁴ Kiranya jelas bahwa suatu badan hukum yang diwakili oleh para pengurusnya yang memiliki kewenangan dengan dua istilah penting, yaitu: "*vertegenwoordigingsmacht*" dan "*vertegenwoordigingsbevoegheid*". Dengan "*vertegenwoordigingsmacht*" dimaksudkan kekuasaan pengurus untuk mewakili, guna bertindak

³¹Suyud Margono, *Op Cit.*, hal. 6.

³²Pengertian sistem tertutup adalah bahwa sistem ini tidak memperbolehkan suatu perbuatan hukum perdata semata-mata yang dilakukan seseorang dengan tujuan membentuk badan hukum dapat menciptakan badan hukum

³³Pengertian sistem terbuka badan hukum adalah tanpa adanya peraturan perundang-undangan suatu badan atau organisasi dapat dinyatakan sebagai badan hukum.

³⁴Chatamarrasjid Ais., *Op Cit.*, hal. 171.

untuk serta atas nama suatu badan hukum (baca: yayasan) pada umumnya. Sedangkan "*vertegenwoordigingsbevoegheid*" mencerminkan kewenangan mewakili ataupun kewenangan bertindak pengurus dengan segala persyaratan serta pembatasannya sebagaimana ditentukan anggaran dasar.³⁵

Kewenangan bertindak pengurus yayasan, seperti halnya kewenangan bertindak pengurus suatu badan hukum dirumuskan dalam anggaran dasarnya. Anggaran dasar merupakan hukum positif yang mengikat semua pengurus dan para pendiri. Kekuatan mengikat anggaran dasar tidak dapat dikesampingkan. Dalam hal ingin melakukan hal-hal yang bertentangan atau tidak sejalan dengan anggaran dasar, maka yang dapat dilakukan adalah dengan cara mengubah anggaran dasar sesuai dengan cara-cara yang diatur dalam anggaran dasar itu sendiri.³⁶ Dengan adanya Undang-Undang Yayasan pada prinsipnya menghendaki yayasan bersifat terbuka dan pengelolaannya bersifat profesional, maka sudah ada kaidah hukum yang menjadi pegangan bagi mereka yang berkecimpung dalam yayasan dan sebagai pegangan bagi masyarakat pada umumnya. Masyarakat dapat melihat bagaimana kehidupan yayasan di Indonesia setelah berlakunya Undang-Undang Yayasan.

Beberapa titik singgung berkaitan karena pengaturan mengenai yayasan yang memungkinkan terjadi penyimpangan dalam pengelolaan Yayasan karena kaedah dalam aturan main sebagai suatu badan hukum bersifat terbuka, dapat dilihat dari sejumlah aturan mainnya dalam Undang-Undang Yayasan, antara lain:

³⁵Setiawan, *Yayasan: Citra yang sedang berubah*, makalah disampaikan pada Temu Karya Yayasan: Status Hukum dan Sifat Usahanya, Jakarta: 15 Desember 1989), hal. 18

³⁶Setiawan, *Op Cit.*, hal. 21.

1. Akta pendirian diumumkan

Setiap yayasan diharuskan mempunyai akta pendirian dan akta tersebut disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM, kemudian diumumkan dalam Berita Negara RI (Pasal 24 Undang-Undang Yayasan). Dengan pengumuman tersebut, masyarakat dianggap telah mengetahui setiap ada yayasan yang baru didirikan. Dengan mengajukan permohonan pengesahan kepada menteri dan mengumumkan dalam Berita Negara. Perbuatan-perbuatan itu merupakan sikap keterbukaan dari sebuah yayasan, karena anggaran dasarnya diketahui oleh pemerintah dan keberadaannya diakui oleh Negara dan masyarakat.

2. Pengisian personel organ yayasan

Setiap yayasan ditetapkan oleh Undang-Undang Yayasan, wajib memiliki alat perlengkapan yang berupa Pembina, pengurus, dan pengawasan. Kemudian setiap alat perlengkapan, dapat memiliki lebih dari seorang anggota. Untuk mengisi atau mengangkat anggota organ yayasan tersebut, tidak harus personel yang berasal dari dalam yayasan, melainkan dapat diisi oleh orang dari luar yayasan. Pengisian masing-masing personel organ yayasan yang tidak mengharuskan orang yang berasal dari dalam yayasan, merupakan sikap yayasan yang terbuka.³⁷

3. Kegiatan pencarian dana (fund raising)

Selain pencarian dana (*fund raising*) yang bersifat tetap (*fixed patron*) maupun pendapatan yang bersifat insidensial, dalam Undang-Undang Yayasan memberikan peluang untuk

³⁷Pasal 28 Ayat (3), Pasal 31 Ayat (2), Pasal 40 Ayat (3) Undang-Undang Yayasan

bentuk pencarian dana dalam bentuk kegiatan yang bersifat komersial, yaitu:³⁸

1. mendirikan badan usaha (*to established*);
2. ikut serta dalam suatu badan usaha (*to participate*)

Yayasan dalam mencari dana juga dapat melakukan kerja sama antar perusahaan dengan cara ikut serta menanamkan modal. Modal yang diikutsertakan dalam kerjasama itu berasal dari harta kekayaan yayasan. Penyertaan modal tersebut paling banyak 25% dari seluruh nilai kekayaan yayasan.³⁹ Ditentukan batas maksimal penyertaan itu dimaksudkan agar tidak mengganggu kegiatan yayasan dalam mencapai maksud dan tujuan yayasan itu sendiri. Dengan melakukan penyertaan modal kepada pihak lain, akan memperoleh bagian keuntungan dari kerja sama tersebut dengan nilai dan waktu yang telah diperjanjikan. Dengan melihat cara mencari dana seperti yang ditentukan tersebut di atas, tampak bahwa cara ini sifatnya terbuka, di mana yayasan dapat melakukan kegiatan usaha dengan pihak lain.

Perdebatan mengemuka terjadi dimana beberapa pendapat mengemukakan yayasan dapat melakukan bentuk kegiatan usaha (*business activities*), dengan cara mendirikan badan usaha atau ikut serta dalam suatu badan usaha yang telah berjalan. Sebenarnya pendapat ini adalah salah kaprah, Yayasan sejatinya tidak dapat menjalankan karena yayasan kedudukannya bukan sebagai badan usaha atau perusahaan, dan Yayasan tidak sebagai lembaga yang tujuannya mencari keuntungan. Namun oleh

³⁸Ketentuan Pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 7 UU No. 28 tahun 2004 perubahan atas UU RI No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan

³⁹Menurut Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Yayasan

Undang-Undang Yayasan, dalam rangka pencarian dana dan untuk kepentingan yayasan, dapat mendirikan badan usaha atau ikut serta dalam suatu badan usaha, hal inilah dapat saya katakan Undang-Undang Yayasan kehilangan Ruh-nya, melebihi batas *charitable purposes doctrine* terhadap suatu Yayasan.

Walaupun ditentukan dalam Undang-Undang Yayasan, posisi Yayasan hanya mendirikan badan usaha, dan kedudukannya juga semata-mata sebagai pendiri badan usaha dan Yayasan selaku pendiri, tidak dapat mengelola badan usaha itu. Undang-Undang Yayasan melarang dengan tegas kepada anggota pembina, pengurus dan pengawas yayasan merangkap menjadi anggota direksi (pengurus) atau komisaris (pengawas) badan usaha yang didirikan yayasan,⁴⁰ namun hal ini sudah menganut asas korporasi untuk mencari keuntungan karena sebagai pendiri badan usaha, setiap tahunnya yayasan akan memperoleh bagian keuntungan (*deviden*) yang berasal dari laba badan usaha yang didirikan tersebut seperti halnya shareholder dalam suatu korporasi.

3. Cara Mengelola Kekayaan

Kekayaan yayasan yang berasal dari kegiatan usaha maupun dari sumbangan pihak ketiga, merupakan milik yayasan dan hasil kegiatan usaha maupun sumbangan dari Pihak ketiga tidak boleh dibagikan atau dialihkan kepada Pembina, pengurus maupun pengawasan yayasan.⁴¹ Aturan main yang demikian, tujuannya untuk menghindari agar sebuah yayasan jangan sampai disalahgunakan untuk mencari dana atau keuntungan bagi para

⁴⁰Pasal 7 Ayat (3) Undang-Undang Yayasan

⁴¹Pasal 3 Ayat (2) dan Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Yayasan

personel organ yayasan. Juga untuk melindungi yayasan, supaya yayasan tetap pada mencapai tujuan yang dicita-citakan. Cara yang demikian sebagai cara yang terbuka bahwa dalam mengelola kekayaan yayasan tidak tergantung kepada kemauan Pembina, pengurus atau pengawas yayasan. Masing-masing organ yayasan maupun pegawai yayasan dapat mengontrol pengelolaan kekayaan yayasan.

4. Mengumumkan laporan tahunan

Setiap tahunnya pengurus yayasan mempunyai kewajiban untuk membuat laporan tahunan yang berisi dua hal. Yaitu laporan keadaan dan kegiatan Yayasan dan laporan keuangan. Laporan tahunan tersebut disahkan dalam rapat Pembina Yayasan.⁴² Selain itu ikhtisar laporan tahunan diumumkan melalui penampilan pada papan pengumuman di kantor yayasan. Khusus bagi yayasan yang menerima bantuan dari negara, bantuan luar negeri, maupun pihak lain minimal Rp.500 juta sampai dengan Rp.20 miliar, diwajibkan untuk mengumumkan ikhtisar laporan tahunan melalui media massa/surat kabar harian berbahasa Indonesia.⁴³ Peraturan-peraturan tersebut juga mewajibkan yayasan bersifat terbuka di bidang keuangan dan hasil kegiatan usaha selama satu tahun.

5. Pemeriksaan yayasan oleh pihak ketiga

Yayasan yang diduga melakukan perbuatan yang kurang atau tidak baik, yaitu organnya, melakukan perbuatan melanggar hukum, lalai dalam menjalankan tugasnya, perbuatannya merugikan yayasan atau pihak ketiga, atau melakukan perbuatan

⁴²(Pasal 50 Ayat (3) Undang-Undang Yayasan

⁴³Pasal 52 Ayat (2) Undang-Undang Yayasan

yang merugikan negara, dapat dilakukan pemeriksaan berdasarkan penetapan pengadilan. Pengadilan mengeluarkan penetapan pemeriksaan atas dasar permintaan pihak ketiga, kecuali perbuatan yayasan yang merugikan negara atas permintaan kejaksaan. Pemeriksaan terhadap yayasan tersebut menggambarkan, bahwa dalam mengelola yayasan harus bersifat terbuka. Pihak ketiga diberi pintu oleh undang-undang untuk melakukan pemeriksaan, jika terdapat ketidakberesan dalam yayasan.

C. Pertanggungjawaban Yayasan

1. Akibat hukum & Penyesuaian Anggaran Dasar

Undang-Undang Yayasan isinya selain bersifat mengatur, juga bersifat memaksa. Undang-undang ini bukan hanya berlaku terhadap yayasan yang didirikan setelah Undang-Undang Yayasan berlaku, melainkan berlaku pula terhadap yayasan yang lahir sebelumnya. Bagi yayasan yang sebelum berlakunya Undang-Undang Yayasan, pernah didaftarkan tetap diakui sebagai badan hukum. Hal ini merupakan hak yang telah diperoleh yayasan sebelumnya, oleh karena itu sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku, hak tersebut tidak dapat hilang begitu saja. Pendaftaran yang telah dilakukan oleh yayasan oleh Pasal 71 Ayat (1) ditetapkan, terbatas pada Yayasan:

- a. Yang telah didaftarkan di Pengadilan Negeri dan diumumkan dalam Tambahan Berita Negara RI, atau
- b. Yang telah didaftarkan di Pengadilan Negeri dan mempunyai izin melakukan kegiatan dari instansi terkait.

Pendaftaran tersebut yayasan tetap diakui sebagai badan hukum, selanjutnya pengakuan sebagai badan hukum bukan

berlangsung secara otomatis, namun dengan catatan, yaitu terlebih dahulu memenuhi semua persyaratan yang wajib dilakukan. Persyaratannya adalah yayasan tersebut wajib menyesuaikan anggaran dasarnya dengan ketentuan Undang-Undang Yayasan. Sedangkan untuk yayasan yang tidak pernah melakukan pendaftaran ke Pengadilan Negeri dapat memperoleh status badan hukum, juga dengan syarat wajib menyesuaikan anggaran dasarnya.

Sebagian telah disinggung di atas, bahwa penyesuaian anggaran dasar yayasan merupakan kewajiban administrasinya. Bagi yayasan yang telah terdaftar, oleh undang-undang diberikan jangka waktu paling lama tiga tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang Yayasan. Penyesuaian anggaran dasar dimaksudkan agar yayasan mengikuti kaidah-kaidah Undang-Undang Yayasan, karena di dalam anggaran dasar akan memuat penerapan undang-undang tersebut. Penyesuaian itu wajib diberitahukan kepada Menteri Hukum dan HAM dalam tempo satu tahun setelah pelaksanaan penyesuaian. Sedangkan untuk yayasan yang tidak pernah mendaftarkan, tetap wajib menyesuaikan anggaran dasarnya. Selain itu wajib pula mengajukan permohonan pengesahan anggaran dasar kepada Menteri dengan waktu paling lama satu tahun sejak Undang-Undang Yayasan mulai berlaku.

Sehubungan dengan itu pemerintah telah memberitahukan kepada notaris di seluruh Indonesia melalui pemberitahuan Direktorat Jenderal Administrasi Umum Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 4 Oktober 2006, bahwa batas akhir permohonan status badan hukum yayasan dengan cara

penyesuaian anggaran dasar yayasan dengan Undang-Undang No. 28 tahun 2004 adalah tanggal 6 Oktober 2006. Terhadap yayasan yang tidak memenuhi persyaratan tersebut, mendapat sanksi yang telah ditetapkan oleh undang-undang sebagaimana dibahas di bawah ini.

2. Perbuatan Melawan Hukum Dalam Pengelolaan Yayasan

Yayasan yang seharusnya hanya merupakan badan hukum sosial, di dalam perkembangannya menunjukkan ada yayasan yang bergerak dalam berbagai kegiatan usaha yang bertujuan mencari keuntungan atau laba. Masalah yayasan dengan tujuan mengejar keuntungan merupakan bahan perdebatan di kalangan ahli hukum. Jalan keluarnya tidak dicari dalam unsur mengejar keuntungan atau tidak, tetapi di dalam penyalahgunaan bentuk yayasan. Dalam hubungan dengan mengejar keuntungan ini yayasan dapat melakukan atau terbuka kemungkinan untuk melakukan perbuatan melawan hukum.

Di dalam melakukan kegiatan usahanya, yayasan dapat saja atau mungkin melakukan berbagai perbuatan melawan/ melanggar hukum ataupun perbuatan curang. Dalam hubungan dengan perbuatan melawan/ melanggar hukum ini, Pasal 1365 KUH-Perdata menyatakan bahwa:

Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Selanjutnya, Pasal 1366 KUH-Perdata menyatakan bahwa:

Setiap orang bertanggungjawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya.

Dalam hal yang melakukan perbuatan melanggar hukum ataupun perbuatan curang itu adalah suatu badan hukum, maka di sini yang dihadapi adalah suatu organisasi yang kompleks, yaitu sekelompok orang yang terkait dalam suatu system kerja tertentu. Disini timbul pertanyaan, siapa di antara orang-orang itu yang berhak mewakili serta bertindak untuk dan atas nama badan hukum itu dan siapa yang memikul tanggung jawab.

Pada tahun 1951, Indonesia pernah memiliki Undang-undang darurat tentang Bursa, yaitu Undang-undang No. 7 Tahun 1951, yang kemudian diubah statusnya menjadi undang-undang biasa; menjadi Undang-undang No. 15 Tahun 1952. Undang-undang ini menjawab pertanyaan di atas melalui salah satu pasal, yaitu Pasal 9 yang menyatakan bahwa:

Jika suatu perbuatan yang diancam menurut Undang-undang ini dilakukan oleh atau atas nama suatu badan hukum, perseroan, perserikatan lain atau yayasan, maka penuntutan hukuman dilakukan dan hukuman dijatuhkan dan/atau tindakan diambil terhadap anggota pengurus badan hukum itu atau terhadap wakil-wakilnya apabila mereka tidak berada di Indonesia.

Persoalanselanjutnya adalah mengenai pertanggungjawaban badan hukum dalam hukum pidana, dimana agar sifat delik yang dilakukan korporasi dibatasi pada perorangan (naturlijk person), jadi disini tindak pidana dilakukan oleh pengurus, hal ini merupakan dasar bagi Pasal 59 KUHP yang menentukan:

“Dalam hal-hal dimana karena pelanggaran ditentukan pidana terhadap pengurus, anggota-anggota badan pengurus atau komisaris-komisaris, maka pengurus, anggota badan pengurus atau

komisaris yang ternyata tidak ikut campur melakukan pelanggaran pidana”

Jelas disini terlihat dianutnya asas “*societas delinquere non potest*” yaitu badan hukum tidak dapat melakukan tindak pidana.⁴⁴

Selain bersifat terbuka, pengelolaan yayasan dikehendaki oleh undang-undang dilakukan secara professional, agar yayasan dapat mencapai tujuan yang dicita-citakan. Pengelolaan secara professional dapat dilihat pada cara pengisian personel organ yayasan, di mana yang dapat diangkat menjadi anggota Pembina, pengurus maupun pengawas tidak selalu dari dalam yayasan.

Undang-Undang Yayasan menentukan⁴⁵ agar pengangkatan anggota pengurus maupun pengawas, syaratnya adalah orang perorangan yang mampu melakukan perbuatan hukum. Ini bukan berarti asal orang yang bersangkutan cukup mampu melakukan perbuatan hukum langsung diangkat, tentu dalam mengangkat juga mempertimbangkan berbagai aspek, seperti aspek pendidikan dan pengalaman, aspek kemampuan dan tanggung jawab, aspek manajerial dan professional. Kemudian adanya larangan merangkap jabatan bagi anggota Pembina, pengurus dan pengawas agar masing-masing personel organ yayasan mampu bekerja secara professional. Selanjutnya kewajiban pengurus untuk membuat laporan tahunan, juga merupakan kehendak undang-undang bahwa pengelolaan Yayasan dilakukan secara professional, karena laporan itu sebelum disahkan dalam rapat

⁴⁴Muladi & Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana.*,(Bandung: Penerbit Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STHB), 1992), hal. 34.

⁴⁵Pasal 31 Ayat (2) maupun Pasal 40 ayat (3) Undang-Undang Yayasan

Pembina akan dinilai dalam rapat terlebih dahulu, kemudian mengumumkan di kantor yayasan agar diketahui pihak lain.

Sebagaimana telah disampaikan dimuka bahwa Pemeriksaan terhadap Yayasan, diajukan terhadap Yayasan yang diduga melakukan perbuatan yang kurang atau tidak baik, yaitu organnya, melakukan perbuatan melanggar hukum, lalai dalam menjalankan tugasnya, perbuatannya merugikan yayasan atau pihak ketiga, atau melakukan perbuatan yang merugikan negara, dapat dilakukan pemeriksaan berdasarkan penetapan pengadilan. Bentuk pemeriksaan ini sebetulnya sebagai salah satu sumber hukum dalam korporasi untuk untuk mengungkap tabir atau cadar perseroan (*Piercing corporate veil*) pkhususnya terhadap manajemen/ pengelola suatu entitas hukum.⁴⁶

Dalam Undang-Undang Yayasan menganut prinsip *piercing corporate veil* berupa tuntutan pertanggungjawaban tidak terbatas kepada Pengurus dalam pengelolaan Yayasan. Pengertian doktrin *piercing corporate veil*, dalam *Black's law Dictionary*,⁴⁷ dijelaskan yaitu:

⁴⁶Suyud Margono., *Hukum Perusahaan Indonesia: Catatan atas UU Perseroan Terbatas.*, (Jakarta Novindo Pustaka Mandiri, 2008), hal. 2. Pengertian sumber hukum perusahaan berasal dari dasar hukum/bertindak dari sekumpulan person (perseroan) yang merupakan peserta (baik terjadi karena hukum (undang-undang) ataupun dalam rangka pemenuhan perjanjian) yang masing-masing persero memiliki tujuan yang sama yaitu untuk melakukan kepentingan/kegiatan usaha. Sumber hukum sebagai dasar berpijak memiliki kekuatan memaksa (*power to enforce*) kepada siapapun yang akan mendirikan ataupun melakukan aturan main terhadap suatu badan usaha/perseroan

⁴⁷Black's Law Dictionary., St. Paul Minn West Publishing Co. (fifth Edition), 1979., page. 1033.

Piercing corporate veil: *Judicial process whereby court will disregard usual immunity of corporate officers or entities from liability for corporate activities; e.g. when incorporation was holds that the corporate structure with its attendant limited liability imposed on stockholders, officers and directors in the case of fraud. The Court, however, may look beyond the corporate form only for the defeat of fraud or wrong or the remedying of injustice.*

Proses judicial dalam pemeriksaan terhadap organ Yayasan dapat dilakukan setelah Pengadilan mengeluarkan penetapan pemeriksaan atas dasar permintaan pihak ketiga atau Pihak yang berkepentingan. Pemeriksaan Yayasan ini merupakan sarana dan kesempatan bagi pihak ketiga yang tidak puas terhadap kerja organ yayasan sebagai pengawas dari luar untuk menyelesaikan permasalahan yayasan secara represif. Jadi lembaga pemeriksaan disini sebenarnya juga untuk menilai profesionalitas personel organ yayasan.

Sebagaimana juga ditentukan dalam Undang-undang perseroan terbatas terhadap tanggungjawab pengurus (direksi) perseroan dalam hal terjadi kepailitan, maka dalam hal terjadi kepailitan bentuk pertanggungjawaban dari pengelola Yayasan, dapat terjadi kemungkinan kealpaan atau kelalaian ini dapat dihubungkan dengan Pasal 1366 KUHPerdara yang menyatakan bahwa setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya

Kealpaan ataupun kelalaian ini termasuk dapat berdampak pada kepailitan yang harus dipertanggungjawabkan oleh Pengelola Yayasan khususnya pengurus. Dalam Undang-Undang Yayasan ditentukan:⁴⁸

- (1) dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian pengurus dalam melakukan tugas pengawasan dan kekayaan yayasan tidak cukup untuk menutupi kerugian akibat kepailitan tersebut, setiap anggota pengawas secara tanggung renteng bertanggung jawab atas kerugian tersebut.
- (2) Anggota pengurus Yayasan yang dapat membuktikan bahwa kepailitan bukan karena kesalahan atau kelalaiannya, tidak bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian tersebut.

Persoalannya adalah undang-undang tidak memberikan ukuran atau standar bagi apa yang dimaksud dengan kecakapan (*duty of skill*) yang dibutuhkan bagi seorang pengurus dan pengawas yayasan, dan juga batasan dari suatu perbuatan yang merupakan suatu kelalaian. Kecakapan dan kemampuan pengurus/pengawas yayasan bersifat subjektif.

3. Sanksi terhadap Yayasan yang tidak mematuhi Undang-Undang

Undang-Undang Yayasan mengatur sanksi terhadap yayasan yang berdiri sebelumnya dan tidak mau mematuhi ketentuan undang-undang. Sanksi sengaja diatur karena merupakan konsekuensi dari suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh yayasan tersebut. Sanksi yang diatur didalam Undang-Undang Yayasan bersifat administratif, berupa tidak dapat lagi

⁴⁸Pasal 39 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Yayasan

menggunakan kata yayasan, dan yayasan itu dapat dibubarkan dengan uraian berikut ini:⁴⁹

- a. Kata “yayasan” tidak dapat dipakai bila Anggaran dasar tidak disesuaikan

Bagi yayasan yang tidak menyesuaikan anggaran dasarnya baik yayasan yang telah didaftarkan ke pengadilan negeri maupun yang tidak pernah mendaftarkan, Undang-Undang Yayasan mengancam para yayasan tersebut tidak boleh memakai kata “YAYASAN” di depan namanya. Dengan tidak menggunakan kata yayasan maka yang akan terjadi pada organisasi yang tadinya sebagai yayasan, berakibat yang tertulis tinggal namanya saja. Dengan keadaan yang demikian, akan mempengaruhi penulisan dalam surat-surat atau papan nama yang biasanya terpampang di depan kantor. Masyarakat akan melihat namanya saja dan terkesan yang terpasang itu bukan yayasan.

Dengan cara seperti ini Undang-Undang Yayasan sebenarnya bermaksud memaksa, agar para pengelola Yayasan tidak acuh (*ignorance*) terhadap adaptasi atau penyesuaian ini, sebaiknya setelah lewat waktu yang ditetapkan oleh undang-undang untuk menyesuaikan anggaran dasarnya, Yayasan tersebut membubarkan diri saja. Bagi yayasan yang terus melakukan kegiatannya walaupun tanpa menggunakan kata yayasan, akan mengalami kendala karena di mata pemerintah maupun masyarakat organisasi tersebut sudah dipandang bukan sebagai yayasan, dan demi hukum institusi Yayasan tersebut sudah tidak ada lagi.

⁴⁹Pasal 71 Ayat (4) Undang-Undang Yayasan

Sanksi yang demikian merupakan sebuah cara yang pasif, untuk membubarkan yayasan yang tidak mematuhi Undang-Undang Yayasan. Tanpa ada pemberitahuan, penegoran, pemaksaan terhadap yayasan, tetapi diharapkan yayasan dapat bubar secara damai.

b. Yayasan dapat dibubarkan

Sanksi yang lain terhadap yayasan yang tidak menyesuaikan anggaran dasarnya adalah, yayasan dapat dibubarkan. Pembubarannya dilakukan dengan putusan pengadilan, atas permintaan kejaksaan atau pihak yang berkepentingan. Pembubaran yayasan dengan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud di sini, merupakan cara yang aktif. Dikatakan demikian, karena tanpa *legal action* yayasan. Cara ini juga dimaksudkan sebagai upaya pencegahan, agar pihak luar yayasan tidak bertindak main hakim sendiri.

1) Pembubaran atas permintaan kejaksaan

Yang berwenang mengajukan permintaan pembubaran yang pertama adalah kejaksaan. Kejaksaan diberikan wewenang mengajukan permintaan pembubaran ke pengadilan. Sebagai konsekuensi wewenang tersebut, kejaksaan harus aktif di lapangan untuk mengetahui adanya peristiwa hukum, terdapat yayasan yang lahir sebelum adanya Undang-Undang Yayasan, dan sampai dengan lewat waktu, Yayasan tersebut tidak menyesuaikan anggarannya. Kendalanya di dalam praktik adalah aparat kejaksaan yang ada di daerah lebih banyak sibuk dengan urusan pekerjaannya dibidang hukum

pidana, daripada memperhatikan pekerjaannya dibidang hukum perdata , disamping itu para jaksa juga kurang menguasai peraturan undang-undang yang menyangkut bidang perdata, dan hukum acara perdata.⁵⁰

Untuk pembubaran yayasan seperti dimaksudkan di sini termasuk bidang hukum perdata, yang menjadi persoalan bagaimanakah kejaksaan harus bertindak mengajukan permintaan pembubaran, apakah dapat langsung tanpa surat kuasa khusus. Sementara Undang-Undang Kejaksaan menghendaki dengan surat kuasa yang demikian. Hal yang demikian ini seharusnya perlu pengaturan secara terinci dalam Undang-Undang Kejaksaan, supaya para jaksa yang ada di berbagai daerah mempunyai pegangan yang memiliki kepastian hukum untuk legal action atas nama negara di pengadilan.

2) Pembubaran atas permintaan pihak yang berkepentingan langsung

⁵⁰Sebagai bahan pertimbangan di bidang hukum perdata, di bidang hukum perdata umum Pasal 463 KUHPerdata memberi kewenangan kepada kejaksaan untuk mengurus harta kekayaan orang dalam keadaan tidak hadir, dibidang hukum perkawinan kejaksaan diberi kewenangan oleh Undang-undang No. 1 Tahun 1974 untuk melakukan pencegahan perkawinan, kemudian di bidang hukum perusahaan kejaksaan diberi wewenang oleh Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 untuk membubarkan perseroan terbatas berdasarkan alasan kepentingan umum. Namun selama ini tampaknya masih belum kedengaran melakukan legal action di pengadilan negeri. Kemudian untuk urusan bidang hukum perdata, kejaksaan baru dapat bertindak di pengadilan negeri diperlukan lebih dahulu pemberian kuasa. Dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, Pasal 30 Ayat (2) menyebutkan, bahwa di bidang perdata dan Tata Usaha Negara, kejaksaan dengan kuasa dapat bertindak baik di dalam atau diluar pengadilan untuk dan atas nama Negara atau pemerintah. Jadi berdasarkan Undang-Undang Kejaksaan, untuk bertindak di depan pengadilan, kejaksaan sebagai pengacara Negara/pemerintah dengan berdasarkan Surat Kuasa Khusus.

Selanjutnya pihak lain yang dapat mengajukan permintaan pembubaran yayasan adalah pihak yang berkepentingan. Yang dimaksud pihak ketiga ini menurut penjelasan Undang-Undang Yayasan, yaitu pihak yang mempunyai kepentingan langsung dengan yayasan seperti telah jelas dalam penjelasan undang-undang mengenai pihak yang berkepentingan langsung, tetapi tampaknya masih perlu penafsiran siapa saja sebenarnya yang dimaksudkan itu.

Sesuai dengan namanya “pihak yang kepentingan langsung”, maka yang termasuk pihak tersebut antara lain adalah orang dalam yayasan (dalam hal ini personel Pembina, pengurus, pengawas, dan pegawai yayasan). Selain itu juga pihak ketiga yang berhubungan dengan yayasan atau dasar hubungan hukum, seperti badan usaha yang didirikan yayasan, pihak yang pernah melakukan kerja sama di bidang penyertaan modal suatu perusahaan. Mereka ini jelas mempunyai kepentingan langsung dengan pembubaran yayasan karena menyangkut kedudukan yayasan sebagai badan hukum yang berpengaruh terhadap tanggung jawab yayasan.

3) Pembubaran karena termasuk perkara permohonan

Telah disebutkan bahwa pembubaran yayasan dengan putusan pengadilan atas permohonan, dalam perkara perdata yang disidangkan di pengadilan negeri, terdapat dua macam perkara, yaitu perkara perdata gugatan dan perkara perdata permohonan.

Untuk pembubaran yayasan tersebut termasuk perkara perdata permohonan.⁵¹ Pemohon adalah pihak yang mengajukan. Permohonan pembubaran (kejaksaan atau pihak yang berkepentingan langsung) dan termohon adalah yayasan yang dimohonkan untuk dibubarkan.

Caranya berlaku hukum acara perdata, pihak pemohon mengajukan permohonan dengan menulis surat permohonan⁵² kepada Ketua Pengadilan Negeri yang berisi seperti surat gugatan yang terdiri atas *persona standi in judicio* (Para pihak yang berpekara), *posita* (peristiwa hukumnya atau kejadiannya), dan *petitum* (yang dituntut oleh pemohon). Apabila dalam perdamaian, pihak termohon bersedia membubarkan sendiri yayasannya, maka setelah tercapai kesepakatan kedua belah pihak, pengadilan akan memutus perkara dengan putusan perdamaian. Apabila yang terjadi sebaliknya, maka cara persidangan dilanjutkan dengan pembacaan surat permohonan, kemudian jawab-menjawab, pembuktian, kesimpulan, dan akhirnya penetapan oleh pengadilan.⁵³

4) Perhatian hakim atas perkara permohonan pembubaran Yayasan

⁵¹Meskipun termasuk perkara perdata permohonan, bukan berarti pihaknya cuma satu yaitu pemohon saja, seperti perkara permohonan ganti nama, permohonan pengangkatan anak, akan tetapi pihaknya ada dua, yang disebut pemohon dan termohon.

⁵²Surat permohonan itu didaftarkan kepanitera perdata dan pembayaran persekot biaya perkara. Persidangannya dilakukan dengan acara yang pertama berupa perdamaian karena diwajibkan oleh Pasal 130 HIR.

⁵³Karena perkaranya adalah perkara permohonan, putusan pengadilan yang dijatuhkan berupa penetapan

Dalam memutuskan perkara permohonan ini yang harus diperhatikan hakim, selain masalah pembuktian, juga mengenai hubungan yayasan dengan pihak ketiga. Hubungan dengan pihak ketiga ini sangat penting karena untuk mengetahui pihak yayasan mempunyai utang atau tidak, karena jangan sampai terjadi yayasan yang dibubarkan ternyata masih mempunyai kewajiban untuk membayar utangnya, sehingga merugikan pihak ketiga. Untuk itu dalam memutus perkara pembubaran yayasan, harus dipertimbangkan perlu tidaknya menunjuk likuidator, guna kepentingan pemberesan yayasan yang dibubarkan. Dalam Undang-Undang Yayasan terlihat mengenai pemberesan pembubaran yayasan sepertinya ini tidak diatur secara tegas, dan perlu ketelitian bagi hakim yang menyidangkan dan memutus perkara tersebut.

5) Pembubaran tanpa melalui eksekusi

Putusan permohonan pembubaran yayasan, sifatnya adalah *declaratoir* atau berisi tentang pernyataan. Dalam putusan itu pada pokoknya hakim menyatakan yayasan dibubarkan. Karena putusannya bersifat *declaratoir*, maka tidak perlu dilakukan suatu eksekusi. Putusan pengadilan yang dapat dieksekusi hanyalah putusan yang *condemnatoir* atau bersifat menghukum. Dalam pembubaran yayasan putusannya tidak ada yang menghukum untuk melakukan sesuatu perbuatan, kecuali jika termohon dihukum untuk membayar biaya perkara. Jadi dengan putusan

pengadilan yang membubarkan yayasan, karena terbukti yayasan tidak menyesuaikan anggaran dasarnya dengan undang-undang, maka diharapkan yayasan yang bersangkutan dengan kesadaran hukumnya membubarkan sendiri sesuai dengan putusan itu.

4. Kewajiban Etikad Baik & Kontra Prestasi bagi Organ Yayasan

Pengurus dan pengawas dalam melakukan tugasnya haruslah dengan itikad baik,⁵⁴ sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Yayasan. Ditekankannya keharusan beritikad baik ini menunjukkan bahwa yayasan menerapkan prinsip *fiduciary duty* bagi para pengurus/pengawas yayasan. Prinsip-prinsip dari doktrin fiduciary adalah:⁵⁵

- (1) bahwa pengurus/pengawas dalam melakukan pekerjaannya tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi atau kepentingan pihak ketiga, tanpa izin atau sepengetahuan yayasan sebagai suatu badan hukum (*the conflict rule*);
- (2) pengurus/pengawas tidak boleh menyalahgunakan kedudukannya untuk kepentingan dirinya sendiri atau pihak ketiga, tanpa izin atau sepengetahuan yayasan (*the profile rule*);
- (3) pengurus/pengawas tidak boleh menyalahgunakan milik yayasan bagi kepentingan dirinya sendiri maupun pihak ketiga (*the misappropriation rule*). Prinsip ini dalam

⁵⁴ Pasal 35 ayat (2) menentukan: Setiap pengurus menjalankan tugas dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab untuk kepentingan dan tujuan yayasan.

Pasal 42 menentukan: Pengawas wajib dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugasnya untuk kepentingan yayasan.

⁵⁵CF. H A J Ford, R P Austin, & I M Ramsay., *Ford's Principles of Corporations Law*, 9th edition, (Sydney: Butterworths, 1999), page 348.

konsepnya berbeda satu sama lain, tetapi seringkali ditetapkan bersamaan dan berhimpitan.

Suatu masalah yang sering dikemukakan, apakah seorang pengurus dapat memperoleh gaji, upah, atau honor tetap dari Yayasan?.karena Yayasan berfungsi sosial dan tidak memiliki anggota maka tidak boleh membagikan hasil kegiatan usaha kepada Pembina, pengurus, dan pengawas. Ketentuan ini sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan yang bersifat sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, sehingga seseorang yang menjadi anggota Pembina, pengurus dan pengawas yayasan harus sukarela tanpa menerima gaji, upah, atau honor tetap.⁵⁶

Undang-Undang Yayasan memberikan batasan terdapat masalah kontraprestasi kepada pengelola Yayasan dengan menyatakan bahwa Pengelola (Pembina, Pengawas, Pengurus) boleh menerima gaji, upah atau honor tetap, apabila pengelola bukan pendiri dan memiliki hubungan terafiliasi,⁵⁷ serta melakukan kepengurusan Yayasan secara langsung dan penuh.⁵⁸ Dalam hubungan dengan kekuasaan/ wewenang pengurus amat besar, maka pengurus perlu dan dapat memperoleh honorarium atas kerjanya di yayasan, honorarium tersebut bukan merupakan imbalan atau keuntungan dari yayasan yang dibagikan secara langsung dan penuh,⁵⁹ namun sebagai bentuk kontraprestasi

⁵⁶ Penjelasan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Yayasan

⁵⁷Terafiliasi adalah hubungan keluarga karena perkawinan atau keturunan sampai derajat ketiga, baik secara horizontal maupun vertikal (Penjelasan Pasal 5 huruf a Undang-Undang Yayasan)

⁵⁸Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Yayasan

⁵⁹Secara langsung dan penuh adalah melaksanakan tugas kepengurusan sesuai dengan ketentuan hari dan jam kerja yayasan bukan pekerja paruh waktu (*part time*). (Penjelasan Pasal 5 huruf b Undang-Undang Yayasan)

imbalan kepada para pengurus itu pada dasarnya adalah pekerja social.

Persoalan pemberian kontraprestasi ini, sebenarnya bukanlah suatu persoalan yang bersifat hitam putih, hal ini sangat bergantung kepada situasi dan kondisi dari pengelolaan Yayasan itu sendiri. Dalam hubungan ini Andrew Emerson⁶⁰ menyatakan: *"The direction of philanthropic foundation, as its operation are normally conducted, should be accepted as a social obligation by people qualified for directionships. Now, I can readily imagine foundations which are so large and require so much of the time their directions that there should be some compensation So, I don't think that this is a matter of black of white.*

Kalau seorang pengurus tidak dapat lagi mengerjakan pekerjaan lain, kiranya layak ia memperoleh kompensasi. Atau kalau tidak, dapat kita bayangkan Yayasan tidak dikelola secara terorganisir dan hanya terdiri dari kumpulan yang menyisakan waktu dan tenaganya saja. Persoalannya adalah bahwa sekarang Undang-undang melarang memberikan kontra prestasi bagi organ yayasan sebagai pendiri dan terafiliasi, jalan keluarnya yang ditunjukkan oleh Undang-undang adalah dengan mengangkat pelaksana kegiatan atau pengurus atau pelaksana harian. Pengurus atau pelaksana harian ini tidak dilarang oleh Undang-undang untuk menerima imbalan atau kontraprestasi, dengan elekat tanggungjawabnya yaitu:⁶¹

(1). Pengurus yayasan bertanggung jawab penuh atas kepengurusan yayasan untuk kepentingan dan tujuan

⁶⁰F. Emerson Andrews, *Philanthropic Foundations*, (New York: Russel Sage Foundation 1956), page. 84

⁶¹sebagaimana diatur dalam Pasal 35 beserta penjelasannya dalam Undang-Undang Yayasan

yayasan serta berhak mewakili yayasan baik di dalam maupun di luar pengadilan.

- (2). Setiap pengurus menjalankan tugas dengan itikad baik, dan penuh tanggung jawab untuk kepentingan dan tujuan yayasan.
- (3). Dalam menjalankan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pengurus dapat mengangkat dan memberhentikan pelaksana kegiatan yayasan.
- (4). Ketentuan mengenai syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian pelaksana kegiatan yayasan diatur dalam Anggaran Dasar Yayasan.
- (5). Setiap pengurus bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan dalam menjalankan tugasnya tidak sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar, yang mengakibatkan kerugian Yayasan atau pihak ketiga.

Yang dimaksud dengan “pelaksana kegiatan” adalah pengurus harian yayasan yang melaksanakan kegiatan yayasan sehari-hari. Selanjutnya Yayasan wajib membayar segala biaya atau ongkos yang dikeluarkan oleh organ yayasan dalam rangka menjalankan tugas yayasan.⁶² Dengan demikian ketentuan Undang-undang diatas harus ditafsirkan, bila pengurus adalah pelaksana kegiatan atau pengurus harian, maka ia berhak menerima imbalan dan kontra prestasi. Tentu saja, bila organ yayasan melakukan pekerjaan untuk kepentingan yayasan, maka yayasan harus membayar segala biaya atau ongkos dalam melaksanakan pekerjaan dimaksud.

⁶²Pasal 6 Undang-Undang Yayasan

BAB IV

PENGAWASAN YAYASAN

Dalam kaitan dengan badan hukum yayasan, UU No. 16/2001 menentukan tiga jenis organ, yaitu: pembina, pengurus dan pengawas. Pembina adalah organ yayasan yang mempunyai kewenangan yang tidak diserahkan kepada pengurus atau pengawas oleh undang-undang atau anggaran dasar.⁶³ Sedangkan pengurus adalah organ yayasan yang melaksanakan kepengurusan yayasan⁶⁴, dan pengawas adalah organ yayasan yang bertugas melakukan pengawasan serta memberi nasihat kepada pengurus dalam menjalankan kegiatan yayasan.⁶⁵

Seperti halnya Pengurus, dalam menjalankan tugasnya, Pengawas wajib menerapkan itikad baik. Sekalipun tidak diatur adanya kewajiban untuk bertanggung gugat secara pribadi manakala terjadi kerugian pada yayasan akibat kesalahan dalam pengawasan, pengawas dapat saja turut bertanggung gugat jika tindakan Pengurus yang merugikan yayasan terjadi karena adanya andil dari pengawas. Pengawas yang mempunyai andil yang mengakibatkan adanya tindakan kesalahan oleh pengurus yang merugikan yayasan mempunyai akibat yang sama seperti pengurus, yakni bertanggung gugat secara pribadi.⁶⁶ Tanggung gugat pribadi ini pada Pengawas ini juga

⁶³ Pasal 28 UU No. 16/2001.

⁶⁴ Pasal 31 (1) UU No. 16/2001.

⁶⁵ Pasal 40 UU No. 16/2001.

⁶⁶ Gatot Supramono, *Hukum Yayasan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, h. 105.

berlaku dalam hal terjadi kepailitan pada yayasan yang terjadi akibat kesalahan dalam melakukan tugas pengawasan.⁶⁷ Dalam hal yayasan pailit, dan itu terjadi karena kesalahan atau kelalaian Pengawas maka setiap anggota Pengawas secara bertanggung renteng bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Selanjutnya yang perlu mendapat perhatian adalah penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan yayasan. Pengelolaan yayasan tidak saja mencakup tindakan pengurusan oleh organ Pengurus, tetapi juga segenap tindakan yang dilakukan oleh organ lain yakni Pembina dan Pengawas. Sekalipun tiga organ yayasan mempunyai kewenangan dan tanggung jawab berbeda namun semua tindakan yang dilakukan adalah untuk kepentingan yayasan. Prinsip transparansi dan akuntabilitas dengan demikian wajib dijalankan oleh ketiga organ tersebut.

Urgensi transparansi dan akuntabilitas diperlukan untuk memastikan bahwa organ yayasan menjalankan tugasnya semata-mata untuk mencapai tujuan yayasan, dan bukan tujuan lain. Sebagai bagian dari pilar *good governance*, transparansi dan akuntabilitas tidak saja perlu diterapkan oleh organ publik, tetapi juga organ privat. Sekalipun yayasan adalah organ privat, terdapat tuntutan oleh *stakeholder* agar kekayaan yayasan tidak digunakan untuk tujuan lain oleh organ yayasan selain daripada tujuan sebagaimana dituangkan dalam anggaran dasar. Sekalipun dalam organ yayasan terdapat pengawas, ketiadaan transparansi potensial mengakibatkan pemanfaatan kekayaan yayasan yang tidak akuntabel. Bukan tidak mungkin terjadi persekongkolan oleh tiga organ yang merugikan yayasan. Transparansi dan akuntabilitas dengan demikian juga berfungsi sebagai sarana kontrol oleh publik atas kinerja yang dilakukan oleh organ yayasan dan sekaligus untuk melindungi kekayaan yayasan agar tidak disalahgunakan.⁶⁸

⁶⁷ Pasal 47 UU No. 16/2001.

⁶⁸ Yohanes Sogar Simamora, *Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Kontrak Pemerintah Di Indonesia*, Pidato Guru Besar, Universitas Airlangga, Surabaya, 2008, h.6.

Transparansi dalam pengelolaan yayasan setidaknya mencakup dua hal, yakni: adanya pengumuman dalam Tambahan Berita Negara atas Anggaran Dasar, dan pengumuman laporan tahunan. Yang pertama adalah konsekuensi yayasan sebagai badan hukum. Dengan adanya pengumuman dalam TBN maka publik dapat mengakses informasi atas suatu yayasan. Sedangkan terkait pengumuman laporan tahunan, masyarakat atau publik dapat memperoleh informasi yang berhubungan dengan keadaan dan kegiatan yayasan, serta laporan keuangan yang terdiri atas laporan posisi keuangan pada akhir periode, laporan aktivitas, laporan arus kas, dan catatan laporan keuangan. Demikian juga jika yayasan mengadakan transaksi dengan pihak lain yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi yayasan, transaksi tersebut juga wajib dicantumkan dalam laporan tahunan.⁶⁹ Namun demikian, sekalipun laporan tahunan bersifat wajib (mandatory), tidak ada sanksi hukum atas pengabaian kewajiban ini. Sanksi yang diatur hanya terkait larangan pengalihan kekayaan yayasan, yakni ancaman penjara lima tahun. Sedangkan pelanggaran atau pengabaian atas kewajiban-kewajiban lain, termasuk kewajiban membuat dan mengumumkan laporan tahunan, tidak kita jumpai sanksi hukumnya dalam UU No. 16/2001 dan UU NO. 28/2004. Laporan tahunan sebagai penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas sangat penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan lembaga yayasan. Oleh sebab itu diperlukan aturan yang lebih jelas jika kewajiban itu diabaikan.

Yayasan yang bagaimana yang wajib membuat dan mengumumkan laporan tahunan, UU No. 16/2001 tidak mengatur. Artinya setiap yayasan wajib membuat dan mengumumkan laporan. Ke depan perlu dipikirkan apakah diperlukan pengecualian, misalnya untuk yayasan dengan jumlah kekayaan yang relatif kecil.

⁶⁹Pasal 49 UU No. 16/2001.

Selanjutnya yang perlu diperhatikan dalam kaitan dengan penerapan good governance dalam pengelolaan yayasan adalah pemeriksaan terhadap yayasan. Terkait pemeriksanaan, Pasal 53 ayat (1) UU No. 16/2001 menentukan bahwa pemeriksaan terhadap yayasan untuk mendapatkan data atau keterangan dapat dilakukan dalam hal terdapat dugaan bahwa organ Yayasan:

- a. Melakukan perbuatan melawan hukum atau bertentangan dengan Anggaran Dasar;
- b. Lalai dalam melaksanakan tugasnya;
- c. Melakukan perbuatan yang merugikan Yayasan atau pihak ketiga; dan,
- d. Melakukan perbuatan yang merugikan Negara.

Prosedur dalam melakukan pemeriksaan diatur lebih lanjut dalam Pasal 53 ayat (2) yang menentukan bahwa pemeriksaan hanya dapat dilakukan berdasarkan penetapan pengadilan atas permohonan tertulis pihak ketiga yang berkepentingan disertai alasan. Kejaksaan juga dapat mengajukan permohonan pemeriksaan mewakili kepentingan umum.

Terhadap permohonan pemeriksaan pengadilan dapat menolak atau mengabulkan. Jika permohonan itu dikabulkan maka pengadilan mengeluarkan penetapan bagi pemeriksaan dan mengangkat paling banyak tiga orang ahli sebagai pemeriksa untuk melakukan pemeriksaan.⁷⁰ Terkait pengangkatan ahli, dalam permohonan pemeriksaan pemohon sekaligus meminta siapa ahli yang diajukan agar hakim dapat memeriksa kompetensi orang yang diajukan. Hal ini penting karena penetapan pemeriksaan tanpa pengangkatan ahli menjadi tidak bermanfaat.⁷¹

⁷⁰Pasal 54 UU No. 16/2001.

⁷¹Gatot Supramono, *op.cit.*, h. 131.

Objek pemeriksaan adalah semua dokumen dan kekayaan Yayasan. Semua dokumen dan hasil pemeriksaan dilarang untuk diumumkan atau diberitahukan kepada pihak lain. Hasil pemeriksaan wajib disampaikan kepada Ketua Pengadilan dan selanjutnya Ketua Pengadilan memberikan salinannya kepada pemohon dan yayasan yang bersangkutan.

A. Pengawasan dalam pengelolaan Yayasan Internal

Pengawasan secara internal diakomodir dengan adanya fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Organ Pengawas. Keberadaan pengawas dimaksudkan untuk mengontrol pengurus dalam menjalankan kegiatannya agar tidak bertindak sewenang-wenang dan merugikan yayasan. Dalam hal Pengurus melakukan tindakan yang bertentangan dengan Anggaran Dasar atau peraturan perundang-undangan, menurut Pasal 43 UU No. 16 Tahun 2001, Pengawas berwenang memberhentikan sementara anggota Pengurus tersebut.

Namun sebenarnya pengawasan terhadap Yayasan dapat dimulai dari awal pendiriannya, khususnya dalam mencegah digunakannya Yayasan sebagai sarana melakukan kegiatan usaha yang mengejar laba, dan melakukan penipuan berkedok yayasan. Hal ini diakomodir dengan adanya ketentuan dalam UU Yayasan mengenai kewajiban pendirian Yayasan dalam Akte Otentik disertai pengesahan dan pendaftarannya ke Kementerian Hukum dan HAM.

Ketentuan mengenai pengesahan Menteri tersebut terdapat pada hampir semua peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang badan hukum. Karakteristik paling utama dari badan hukum adalah kekebalannya dibidang pertanggungjawaban. Artinya dengan memperoleh status sebagai badan hukum maka yang bertanggung jawab adalah badan hukum sendiri terlepas dari manusia-manusia yang

terkait, semata-mata dan sekedar terbatas sampai pada harta kekayaan yang dimiliki oleh badan itu.

Untuk mencegah penyalahgunaan atas kekebalan pertanggungjawaban tersebut, dalam mekanisme perolehan status badan hukum perlu sejak awal harus sudah dicegah terjadinya penyalahgunaan. Ketentuan mengenai pengesahan badan hukum oleh Pemerintah dalam UU Yayasan dapat dijadikan sarana penyaring supaya tidak terjadi penyalahgunaan, hal ini sama seperti dalam UU Perseroan Terbatas yang menunjuk Menteri Hukum dan HAM sebagai pihak yang berwenang untuk memberikan pengesahan sebagai badan hukum.

Pada umumnya dalam Akte Pendirian Yayasan, pada bagian pertimbangan Surat Keputusan Menteri dalam memberikan pengesahan badan hukum dinyatakan bahwa setelah dilakukan penelitian terhadap Akta Pendirian Yayasan yang disampaikan ternyata akta tersebut memenuhi syarat-syarat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga cukup beralasan untuk memberikan pengesahan atas Akta Pendirian Yayasan tersebut.

B. Pengawasan dalam pengelolaan Yayasan Eksternal

Untuk pengawasan yayasan oleh masyarakat atas kinerja yayasan, UU Yayasan mewajibkan kepada pengurus yayasan untuk mengumumkan ikhtisar laporan tahunannya pada papan pengumuman di kantor yayasan yang bersangkutan, agar dapat dibaca oleh masyarakat. Adapun bagi yayasan yang kekayaannya berasal dari negara atau memperoleh bantuan pemerintah atau yayasan yang kekayaannya dikumpulkan dari dana masyarakat berupa sumbangan, wakaf, hibah, hibah wasiat sehingga kekayaan yayasan mencapai

jumlah tertentu (diatur dengan PP) diwajibkan mengumumkan ikhtisar laporan tahunan yayasan dalam surat kabar harian berbahasa Indonesia (Pasal 52 UU No. 16 Tahun 2001).

Selain transparansi dalam bentuk laporan tahunan, pihak ketiga yang berkepentingan dalam mewakili kepentingan umum dapat mengajukan permohonan tertulis kepada pengadilan untuk penetapan pemeriksaan terhadap Yayasan. Tujuan pemeriksaan ini adalah guna mendapatkan keterangan atau data terkait adanya dugaan bahwa organ yayasan melakukan hal-hal sebagai berikut:

- c. Perbuatan melawan hukum atau bertentangan dengan anggaran dasar.
- d. Lalai dalam melaksanakan tugasnya.
- e. Melakukan perbuatan yang merugikan yayasan atau pihak ketiga.
- f. Melakukan perbuatan yang merugikan negara.

Menurut Pasal 53 dan Pasal 54 UU Yayasan, pihak yang melakukan pemeriksaan adalah sejumlah ahli yang diangkat sebagai berdasarkan penetapan pengadilan, dan pemeriksa dilarang mengumumkan atau memberitahukan laporan hasil pemeriksaannya kepada pihak lain kecuali kepada Ketua Pengadilan Negeri di tempat kedudukan yayasan.

BAB V

PENUTUP

Keberadaan UU No. 16 Tahun 2001 jo. UU No. 28 Tahun 2004 memberikan landasan hukum yang baik bagi keberadaan yayasan sebagai badan hukum, baik bagi pendirian maupun perkembangan Yayasan. Persoalannya adalah masalah penegakan hukum, khususnya mengenai masalah pengawasan, baik bagi Yayasan yang sudah ada sebelum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan maupun yang akan berdiri setelah diundangkannya undang-undang yayasan tersebut.

Dampak terbesar dari Undang-Undang Yayasan Nomor 16 Tahun 2001 adalah Yayasan harus bersifat terbuka bagi masyarakat, baik dalam laporan kegiatan maupun keuangannya. Adanya harta yayasan yang terpisah dari pemilik atau pendirinya, memungkinkan dilakukannya akuntabilitas secara transparan. Hal ini membuka peluang bagi publik untuk mengawasi kegiatan Yayasan. Jadi Yayasan harus memiliki pembukuan yang baik. Kemudian juga Yayasan harus menyesuaikan kekayaan yang dipisahkan oleh pendiri dengan tujuan yang akan dicapai, dan Yayasan harus menyesuaikan Organ Yayasan dan Anggaran Dasar sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001.

Yayasan merupakan suatu badan hukum adalah suatu kenyataan, Undang-Undang No. 28 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan (Undang-Undang Yayasan) telah

memberikan kepastian hukum dan landasan hukum bagi perkembangan yayasan di Indonesia, dengan landasan hukum tersebut dimaksudkan agar Yayasan tidak salah kelola yang dapat merugikan tidak saja bagi Pendiri namun bagi pihak ketiga ataupun pihak yang berkepentingan.

Terlepas dari beberapa kekurangannya, Undang-Undang Yayasan merupakan dasar hukum yang kokoh dalam menertibkan yayasan yang sudah berkembang, jauh sebelum undang-undang ini lahir. Letak pentingnya Undang-Undang ini dapat dilihat dari bentuk tanggungjawab pengelola Yayasan baik secara internal dan eksternal Yayasan sebagai suatu badan hukum. Dimasa yang akan datang apabila diperlukan untuk amandemen Undang-Undang Yayasan perlu memperhatikan kaidah *charitable purposes* apabila Yayasan keberadaannya sebagai badan hukum didirikan untuk tujuan sosial karena kondisi sekarang ini dan bahkan sebelum diberlakukannya Undang-Undang Yayasan banyak Yayasan di Indonesia mulai dari yayasan yang betul-betul murni mengelola ataupun mengurus kegiatan sosial, sampai dengan Yayasan yang merupakan badan hukum yang memiliki beberapa bidang usaha dalam bentuk Persekutuan perdata (*Maatschap*), CV (*Comanditaire Venootschap*), maupun Perseroan Terbatas.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Chaidir., *Badan Hukum.*, (Bandung: Alumni, 1999).

Andrew, F. Emerson, *Philantropic Foundations*, (New York: Russel Sage Foundation 1956).

Black's Law Dictionary., St. Paul Minn West Publishing Co. (fifth Edition), 1979.

Chatamarrasjid Ais., "*Masalah pertanggungjawaban Badan Hukum Yayasan Dalam Hal melakukan Perbuatan melawan Hukum/ Perbuatan Curang*" dalam kapita Selekta Hukum Perusahaan., (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000).

_____, *Undang-Undang Yayasan Baru, mengatasi dan Menimbulkan Masalah.* (Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis, Volume 17 Januari 2002).

Hayati Soeroredjo dalam makalahnya : "*Status Hukum dari Yayasan dalam Kaitannya dengan Penataan Badan-Badan Usaha di Indonesia* ".

Mark Dowie, *American Foundations: An Investigative History.* Cambridge, (Massachusetts: The MIT Press, 2001).

Ford, CF. H A J, R P Austin, & I M Ramsay., *Ford's Principles of Corporations Law*, 9th edition, (Sydney: Butterworths, 1999).

Margono, Suyud., *Aspek Hukum Yayasan: antara Fungsi Karitatif & Kegiatan Komersial.*, cetakan -1 (Jakarta: Novindo Pustaka Mandiri, 2002).

_____, *Hukum Perusahaan Indonesia: Catatan atas UU Perseroan Terbatas.*, (Jakarta Novindo Pustaka Mandiri, 2008).

Muladi & Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana.*, (Bandung: Penerbit Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STHB), 1992).

Setiawan, *Yayasan: Citra yang sedang berubah*, makalah disampaikan pada Temu Karya Yayasan: Status Hukum dan Sifat Usahanya, Jakarta: 15 Desember 1989).

Gatot Supramono., 2007, *Kedudukan Perusahaan sebagai Subjek dalam Gugatan Perdata di Pengadilan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007).

_____, *Hukum Yayasan di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008).

Rido., *Badan Hukum dan kedudukan badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan & Wakaf.*, (Bandung: Alumni, 1983).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2004 perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan.

Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Yayasan.