

# **DAMPAK UNDANG-UNDANG YAYASAN BARU TERHADAP YAYASAN YANG SUDAH ADA**

Chatamarrasjid Ais\*

## **ABSTRACT**

In Indonesia, numerous foundations now exist. They operate in the cultural, educational, social, religious, humanitarian and other similar fields. The foundation may have many objectives, even profitable activities, but its objectives may not imply the distribution of allowances to its founders or members of its organs. To the third parties it may give them allowances with ideal or social purposes. The foundation has only been subject to the regulation by statute as from 6 August 2001, and becomes effective one year after, that is on 6 August 2002. This new statute stresses on the disclosure of foundation and its accountability. The implications of the new statute on the existing foundations has been learned, that the foundations should make adjustment to its article of incorporations, especially on its organs. The modern philosophy of foundations asserted that their funds were the venture capital of philanthropy, best spent when invested in enterprises requiring risk and foresight, not likely to be supported either by government or private individuals.

Kata kunci: Yayasan, Undang-undang Yayasan, Penyesuaian.

## **I. PENDAHULUAN**

Beralihnya pengaturan yayasan yang semula didirikan hanya berdasarkan kebiasaan, doktrin, dan yurisprudensi, sekarang diatur oleh Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan (untuk selanjutnya disingkat UUY) memberikan dampak terhadap yayasan yang sudah ada, yang didirikan sebelum diundangkannya undang-undang ini. Ketiadaan undang-undang yang mengatur, telah dimanfaatkan untuk mendirikan yayasan, yang tidak hanya bertujuan sosial dan kemanusiaan, tetapi juga untuk memperkaya organ yayasan, terutama pendiri dan pengurus. Undang-undang ini diharapkan mengembalikan yayasan ke tujuan semula yang bersifat idealistis, sosial dan kemanusiaan.

Undang-undang Yayasan di atas dipandang sangat penting bagi kepastian

---

\* Dekan Fakultas Hukum Universitas Yarsi, alumnus Universitas Indonesia.

hukum tentang yayasan. Pandangan ini, antara lain, diperlihatkan oleh besarnya perhatian yang diberikan oleh ORNOP (organisasi non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat) sejak masih berbentuk rancangan undang-undang hingga telah menjadi undang-undang. Perhatian ini, antara lain, dapat dilihat dari makalah "Kajian Kritis RUU-Yayasan", yang dibagikan kepada masyarakat pada saat pembicaraan RUU di Pansus-C DPR RI tanggal 22 Nopember 2000. Beberapa bagian dari kajian ini akan dipaparkan pada bagian akhir tulisan ini.

Dalam Penjelasan UUY dinyatakan bahwa undang-undang tentang yayasan ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman yang benar kepada masyarakat mengenai yayasan, menjamin kepastian dan ketertiban hukum, serta mengembalikan fungsi yayasan sebagai pranata hukum dalam rangka mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Undang-undang ini menegaskan pula bahwa yayasan adalah suatu badan hukum yang mempunyai maksud dan tujuan bersifat sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, serta didirikan dengan memperhatikan persyaratan formal yang ditentukan dalam undang-undang ini.

Ketentuan peralihan UUY mengakui yayasan yang telah terdaftar di pengadilan negeri dan diumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia atau yang mempunyai izin operasional dari instansi terkait sebagai badan hukum sebagai badan hukum. Meskipun demikian, yayasan tersebut harus melakukan penyesuaian dengan UUY paling lambat 5 (lima) tahun sejak tanggal 6 Agustus 2002 (tanggal mulai berlakunya undang-undang ini). Dengan demikian, paling lambat 6 (enam) tahun sejak UUY 16/2001 diberlakukan, yayasan tersebut di atas harus sudah menyesuaikan diri dengan ketentuan yang diatur dalam UUY.

Pertanyaan yang timbul adalah apakah semua hal yang harus disesuaikan itu harus menunggu sampai batas waktu tersebut, atau adakah hal-hal yang seharusnya tidak perlu atau tidak memerlukan jangka waktu sedemikian lamanya. Penulis berpendapat banyak hal yang dapat dilakukan segera, agar yayasan tidak lebih jauh menyimpang dari tujuan semula, yakni sosial, keagamaan, dan kemanusiaan.

## II. ORGAN YAYASAN

Sebagai badan hukum yang mempunyai maksud dan tujuan bersifat sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yayasan mempunyai organ yang terdiri atas pembina, pengurus, dan pengawas (Pasal 2 UUY). Ketiga organ tersebut memiliki fungsi, wewenang, dan tugas masing-masing organ yang

terpisah secara tegas. Pengaturan demikian dimaksudkan agar tidak terjadi hubungan ketiga organ yayasan tersebut yang dapat merugikan kepentingan yayasan atau pihak lain.

Di antara ketiga organ yayasan di atas, pengurus adalah organ yang sangat berperan dalam penyelenggaraan tugas-tugas yayasan sehari-hari. Meskipun demikian, pengurus harus mentaati kebijakan yang dikeluarkan oleh pembina dan pengawas. Secara organisatoris, Pasal 32 Ayat (2) UUY menyebutkan bahwa susunan pengurus sekurnag-kurangnya terdiri atas: seorang ketua, seorang sekretaris, dan seorang bendahara. Ketiga susunan tersebut tidak boleh dirangkap oleh satu tangan(orang).

Apabila memperhatikan yayasan yang sudah berdiri sebelum UUY, organisasinya terdiri atas: pendiri, badan penyantun, pengurus, dan kadang-kadang ada suatu badan pengawas khusus. Tidak ada aturan yang khusus mengatur organisasi yayasan saat itu, sehingga susunan organisasinya sangat bervariasi antara yayasan yang satu dengan yang lain. Meskipun demikian, paling tidak, dalam suatu yayasan ada pendiri dan pengurus. Jumlah pendiri dan pengurus inipun tidak ada batasannya, sehingga walaupun jumlahnya bisa besar, dan merupakan suatu badan pendiri, yang pengurusnya bisa terdiri dari pengurus lengkap dan pengurus harian.

Dari realitas organisasi yayasan yang telah ada sebelum berlakunya UUY, tampaknya tidak banyak kesulitan untuk dilakukan penyesuaian susunan pengurusnya sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 32 Ayat (2) UUY. Karena dari penelitian yang dilakukan penulis (terhadap 150 yayasan), sebagian besar yayasan (147 yayasan atau 98%), sebagaimana diperlihatkan pada Tabel 1, sudah mempunyai susunan seperti itu.

Tabel 1.  
ORGANISASI YAYASAN  
N=150

No.	Susunan Organisasi	Jumlah Yayasan	Persentase (%)
1.	Ketua, Sekretaris, Dan Bendahara	147	98
2.	Lain-lain	3	2
	<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>100</b>

Seandainya pembina (organ yayasan menurut UUY) dapat dianggap sebagai perluasan atau bentuk lain dari pendiri (organ yayasan sebelum UUY), maka persoalannya tinggal pada pengawas. Dari data penelitian terhadap 150 yayasan, lebih dari separuhnya (lihat tabel 2) harus mengubah struktur organisasinya karena belum memiliki organi yang dinamakan pengawas.

**Tabel 2.**  
**ADANYA BADAN PENGAWAS DI DALAM YAYASAN**  
**N=150**

No.	Ada/Tidak Ada	Jumlah Yayasan	Persentase (%)
1.	Ada	64	42,7
2.	Tidak Ada	86	57,3
	<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>100</b>

Meskipun masalah terbesar pada organ pengawas, namun perubahan struktur ini tidak akan banyak menimbulkan kesulitan, karena baik pembina, pengurus, maupun pengawas dapat diangkat dari kalangan sendiri, baik berupa suami, isteri, anak, menantu, maupun teman-temannya sendiri.

Melihat kemungkinan adanya susunan organisasi yang berasal dari kalangan sendiri, ada kekhawatiran bahwa tujuan yayasan menjadi terganggu. Karena antara ketiga organ itu berasal yang kalangan yang sama, sehingga mekanisme kontrol tidak berjalan objektif dan maksimal. Karena itu, dalam hal ini, penulis mengusulkan adanya suatu badan pengawas eksternal yang mengawasi yayasan, seperti *Charity Commission* di Inggris.

Sebenarnya UUY telah mengantisipasi kelemahan di atas, dengan menentukan anggota pembina tidak boleh merangkap sebagai anggota pengurus dan/atau anggota pengawas (Pasal 29 UUY), pengurus tidak boleh merangkap pembina atau pengawas (Pasal 31 Ayat (3) UUY), dan pengawas tidak boleh merangkap sebagai pembina atau pengurus (Pasal 40 Ayat (4) UUY). Meskipun demikian, UUY tidak menentukan batas siapa yang tidak boleh menjadi pembina, pengurus, atau pengawas, sehingga dimungkinkan adanya pembagian kalangan keluarga (sendiri) untuk menduduki organ yang berbeda. Dengan demikian, secara yuridis, orang yang menduduki organi

yayasan telah sesuai dengan UUY, tetapi dalam hubungan kerja (kinerja) bisa menimbulkan tidak optimalnya fungsi dan tugas masing-masing.

Berkaitan dengan tidak boleh ada jabatan rangkap antara pembina, pengurus, dan pengawas, peneliti telah memperoleh fakta bahwa sebagian besar (82 yayasan atau 54,7%) dari yayasan yang ada sekarang memiliki pendiri dan pengurus yang sama (lihat tabel 3).

**Tabel 3**  
**APAKAH MAYORITAS PERSONALIA**  
**PENDIRI DAN PENGURUS SAMA**  
**N=150**

No.	Sama/Tidak Sama	Jumlah Yayasan	Persentase (%)
1.	Sama	82	54,7
2.	Tidak Sama	68	45,3
	<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>100</b>

Dari tabel 3 di atas, terlihat bahwa banyak pendiri yang sekaligus merangkap sebagai pengurus. Ini berarti bahwa para pendiri itu, yang juga adalah pengurus, akan membuat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Yayasan yang paling sesuai dengan keinginan/kepentingan pendiri/pengurus tersebut. Hal ini berarti bahwa para pendiri masih ikut campur dalam pengurusan yayasan, dan dengan sendirinya memiliki kekuasaan yang mutlak di dalam mengatur kehidupan yayasan. Di sini pengurus (yang juga adalah pendiri) dapat membuat berbagai aturan ataupun mengubah Anggaran Dasar sesuai dengan kepentingannya. Hal seperti inilah yang ingin dicegah oleh UUY.

### III. KEGIATAN USAHA DAN BADAN USAHA YAYASAN

Menurut UUY, yayasan dapat melakukan berbagai kegiatan usaha, ataupun mendirikan badan usaha untuk menunjang pencapaian tujuan yayasan. Pengertian badan usaha dalam UUY bersifat umum, sehingga badan usaha apapun boleh didirikan oleh yayasan. Dengan pengaturan seperti ini, maka diperkirakan yayasan yang sudah ada tidak banyak kesulitan untuk menyesuaikan diri dengan ketentuan tersebut (mendirikan badan usaha). Apalagi hasil penelitian menunjukkan bahwa jenis kegiatan usaha yang selama ini dilakukan oleh yayasan, sebagaimana diperlihatkan dalam tabel 4 di bawah ini, cukup besar (57 kegiatan lain-lain atau 38%).

Tabel 4.  
**BIDANG KEGIATAN/TUJUAN YAYASAN**  
**N=150**

No.	Kegiatan	Jumlah Yayasan	Presentase (%)
1.	Mengatasi Kemiskinan	13	8,7
2.	Pendidikan	51	34
3.	Kesehatan	8	5,3
4.	Agama	21	14
5.	Lain-lain	57	38
	<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>100</b>

Persoalan yang menimbulkan pertanyaan justru adalah bidang usaha yang didirikan oleh yayasan. Sebagai contoh adalah yayasan yang memiliki lebih dari 30 (tiga puluh) perseroan terbatas (PT) dengan pelbagai macam kegiatan, yang tidak ada bedanya dengan perseroan terbatas pada umumnya. Dalam hubungan ini perlu ditekankan agar perlakuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan seharusnya sama, tanpa membedakan sama sekali antara perseroan terbatas yang didirikan oleh yayasan dan perseroan terbatas yang lainnya.

Dalam hubungan dengan bidang usaha yang boleh dilakukan oleh Yayasan ini Pasal 3 UUY hanya menyebutkan hal-hal sebagai berikut.

- (1) Yayasan dapat melakukan kegiatan usaha untuk menunjang pencapaian maksud dan tujuannya dengan cara mendirikan badan usaha dan atau ikut serta dalam suatu badan usaha.
- (2) Yayasan tidak boleh membagikan hasil kegiatan usaha kepada Pembina, Pengurus, dan Pengawas.

Pasal 7 UUY menyebutkan:

- (1) Yayasan dapat mendirikan badan usaha yang kegiatannya sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan.
- (2) Yayasan dapat melakukan penyertaan dalam berbagai bentuk badan usaha yang bersifat prospektif dengan ketentuan seluruh penyertaan tersebut paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari seluruh nilai kekayaan Yayasan.
- (3) Anggota Pembina, Pengurus, dan Pengawas Yayasan dilarang merangkap sebagai Anggota Direksi atau Pengurus dan Anggota Dewan Komisaris atau Pengawas dari badan usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2).

Kemudian Pasal 8 dan penjelasannya menyebutkan:

Kegiatan usaha dan badan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) 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.

Meskipun ketentuan di atas menyebutkan beberapa kriteria bidang usaha yang dapat dilakukan yayasan, namun ketentuan tersebut masih menimbulkan dua pertanyaan mendasar, yaitu:

1. Apa yang dimaksudkan sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan?
2. Apa yang dimaksudkan badan usaha yang bersifat prospektif?

Pertanyaan pertama berhubungan dengan penjelasan Pasal 8 yang tidak bersifat limitatif. Dengan demikian, yayasan dapat mendirikan badan usaha dan melakukan kegiatan apa saja yang tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertanyaan kedua berkaitan dengan tidak jelasnya apa yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 8. Apabila yang dimaksud dengan prospektif adalah yang mungkin dapat memberikan keuntungan, maka yayasan dapat melakukan semua kegiatan usaha yang mendatangkan keuntungan, seperti yang dilakukan oleh badan usaha lain. Meskipun demikian, keuntungan usahanya tidak dibagikan atau diberikan kepada pembina, pengurus, dan pengawas, tetapi harus digunakan untuk tujuan sosial, keagamaan, dan kemanusiaan.

UUY menentukan kegiatan yayasan dengan kegiatan badan usaha sebagai dua kegiatan yang berbeda. Artinya, kegiatan yayasan dilakukan oleh organ yayasan dengan tujuan sosial, keagamaan dan kemanusiaan, sedangkan kegiatan usaha dilakukan oleh organ badan usaha dengan tujuan mencari keuntungan. Karena itu, UUY melarang organ yayasan merangkap jabatan dengan organ badan usaha. Dampak dari ketentuan adalah organ yayasan harus melepaskan jabatannya apabila ingin menjadi organ badan usaha, atau sebaliknya.

#### **IV. PENDIRIAN YAYASAN**

Pertama-tama haruslah diperhatikan terlebih dahulu dampak UUY terhadap yayasan yang sudah berdiri sebelum UU diundangkan (tanggal 6 Agustus 2001) dan dinyatakan berlaku efektif satu tahun kemudian, yaitu

pada tanggal 6 Agustus 2002. Dalam hubungan ini berlaku ketentuan peralihan (Pasal 71 UUY) sebagai berikut:

- (1) Pada saat Undang-undang ini mulai berlaku, Yayasan yang telah:
  - a. didaftarkan di Pengadilan Negeri dan diumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; atau
  - b. didaftarkan di Pengadilan Negeri dan mempunyai izin melakukan kegiatan dari instansi terkait;tetap diakui sebagai badan hukum, dengan ketentuan dalam waktu paling lambat 5 (lima) tahun sejak mulai berlakunya Undang-undang ini Yayasan tersebut wajib menyesuaikan Anggaran Dasarnya dengan ketentuan Undang-undang ini.
- (2) Yayasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib diberitahukan kepada Menteri paling lambat 1 (satu) tahun setelah pelaksanaan penyesuaian.
- (3) Yayasan yang tidak menyesuaikan Anggaran Dasarnya dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dibubarkan berdasarkan putusan Pengadilan atas permohonan Kejaksaan atau pihak yang berkepentingan.

Ketentuan peralihan UUY tetap mengakui yayasan yang memenuhi persyaratan pada huruf a atau b sebagai badan hukum, tetapi wajib menyesuaikan anggaran dasarnya paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal 6 Agustus 2002 atau sampai tanggal 6 Agustus 2007. Apabila anggaran dasarnya belum disesuaikan sampai setelah tanggal 6 Agustus 2007, maka yang berlaku adalah ketentuan UUY, dan bukan ketentuan anggaran dasar yayasan yang bersangkutan. Penyesuaian harus diberitahukan kepada Menteri Kehakiman dan HAM paling lambat 1 (satu) tahun setelah penyesuaian tersebut dilakukan. Bila penyesuaian tidak dilakukan dalam jangka waktu yang telah ditentukan, maka yayasan dapat dibubarkan berdasarkan putusan pengadilan atas permohonan kejaksaan atau pihak yang berkepentingan. Beberapa persoalan tentu saja timbul dalam melakukan penyesuaian ini. Kesukaran yang timbul dalam proses penyesuaian, beberapa di antaranya, dibahas di bawah ini.

Bagi yayasan yang tidak atau belum memenuhi persyaratan yang diatur dalam Pasal 71 Ayat (1) huruf a dan b di atas, harus memenuhi ketentuan Pasal 71 UUY ini sebelum tanggal 6 Agustus 2002. Bila ketentuan ini tidak dipenuhi maka yayasan diberikan kesempatan untuk membubarkan diri atau melikuidasi yayasan tersebut sesuai dengan ketentuan anggaran dasarnya. Hal lain yang dapat dilakukan adalah membatalkan akta pendirian yang belum didaftarkan di pengadilan, dan juga yayasan belum pernah melakukan kegiatan usaha.

Setelah tanggal 6 Agustus 2002, maka yayasan yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 71 Ayat (1) huruf a atau huruf b tidak diakui sebagai badan hukum. Apabila yayasan mau dilanjutkan, maka yayasan tersebut harus melakukan perubahan Anggaran Dasarnya sesuai dengan ketentuan UUY, dan dimohonkan pengesahannya sebagai badan hukum kepada Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Apabila yayasan tidak mau dilanjutkan, maka akta pendirian harus dibatalkan dan kekayaannya dapat diserahkan kepada yayasan lain yang mempunyai tujuan sama atau hampir sama dengan yayasan itu atau diserahkan kepada Negara, sesuai dengan ketentuan Pasal 68 Ayat (1) dan (2) UUY:

- (1) Kekayaan sisa hasil likuidasi diserahkan kepada Yayasan lain yang mempunyai maksud dan tujuan yang sama dengan Yayasan yang bubar.
- (2) Dalam hal sisa hasil likuidasi tidak diserahkan kepada Yayasan lain yang mempunyai maksud dan tujuan yang sama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), sisa kekayaan tersebut diserahkan kepada Negara dan penggunaannya dilakukan sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan tersebut

Dengan baru berlakunya UUY secara efektif pada tanggal 6 Agustus 2002, maka pendirian yayasan sampai dengan tanggal tersebut, masih dapat dilakukan berdasarkan kebiasaan yang berlaku, yaitu dengan akta notaris yang didaftarkan di pengadilan negeri tempat kedudukan yayasan tersebut, serta diumumkan dalam Tambahan Berita Negara R.I. Apabila ternyata akta pendirian yayasan tersebut sudah memenuhi ketentuan UUY dan peraturan pelaksanaannya, maka tidak perlu dilakukan penyesuaian lagi, melainkan pada waktunya cukup memberitahukan pendiriannya kepada Menteri Kehakiman dan HAM setelah UUY berlaku penuh (tanggal 6 Agustus 2002).

Beberapa penyesuaian yang harus dilakukan diuraikan dan dibahas dalam paparan berikut ini. UUY mengisyaratkan adanya jumlah minimum harta kekayaan awal yang harus dipisahkan dari kekayaan pribadi pendiri, yang nantinya akan ditetapkan dalam suatu Peraturan Pemerintah. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 14 Ayat (4) UUY bahwa jumlah minimum harta kekayaan awal yang dipisahkan dari kekayaan pribadi pendiri sebagaimana dimaksud dalam Ayat (2) huruf d ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Hal di atas akan menimbulkan persoalan bagi yayasan yang sudah lama berdiri, mengingat (mungkin) pendirinya sudah tidak ada lagi atau tidak mampu untuk menambah kekayaan yang dipisahkan. Dalam realita, berbeda dengan bentuk badan usaha yang lain, yang pada umumnya membutuhkan modal yang relatif besar, yayasan dapat didirikan dengan modal yang sangat

kecil, dan karena pendirinya mengharapkan sumbangan dari anggota masyarakat yang lain. Hal ini dibenarkan oleh penelitian yang dilakukan penulis, sebagaimana diperlihatkan pada tabel 5.

**Tabel 5.**  
**HARTA KEKAYAAN/MODAL YANG DIPISAHKAN**  
**UNTUK MENDIRIKAN YAYASAN**  
**N=150**

No.	Modal (Rupiah)	Jumlah Yayasan	Persentase (%)
1.	<= 1.000.000	44	29,3
2.	<= 10.000.000	44	29,3
3.	<= 50.000.000	17	11,3
4.	<= 200.000.000	13	8,7
5.	> 200.000.000	16	10,7
6.	Tidak ada data	16	10,7
	<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>100</b>

Data penelitian di atas menunjukkan (tabel 5.) bahwa sebagian besar (29,3%) yayasan hanya bermodal kurang dari Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), bahkan ada yayasan yang bermodal adalah Rp. 50,00 (lima puluh rupiah). Dalam jumlah yang sama, yayasan cukup bermodal kurang dari Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah). Selanjutnya cukup sedikit (8,7% dan 10,7%) yayasan yang memiliki modal di atas Rp. 50.000.000,0 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan di atas Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah). Kalaupun ada yayasan yang memiliki modal lebih dari Rp. 200.000.000,00, misalnya Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah), biasanya merupakan yayasan kesejahteraan yang disponsori suatu perusahaan atau yayasan yang didirikan oleh para konglomerat. Ini menunjukkan bahwa memang yayasan ini hanya memiliki kekayaan yang kecil, yang hanya diperoleh dari sumbangan anggota atau donatur.

Suatu pemisahan kekayaan dalam jumlah yang sangat kecil hanya mempunyai arti formal murni, yakni sekadar memenuhi peraturan perundang-undangan. Akibatnya pemisahan kekayaan itu hanya menjadi suatu ritual, yang memiliki bentuk tanpa isi. Meskipun demikian, dengan berlakunya UUY, yayasan mau tidak mau harus menyesuaikan diri dengan

ketentan UUY, baik ketentuan yang berkaitan dengan pendirian yayasan, anggaran, tujuan, maupun kepemilikan kekayaannya.

#### **V. LAPORAN TAHUNAN DAN PEMERIKSAAN**

UUY mengatur juga soal laporan tahunan yayasan dan kemungkinan dilakukannya pemeriksaan terhadap tugas dan kekayaan yayasan. Keharusan membuat laporan tahunan dan dapat dilakukannya pemeriksaan terhadap yayasan akan memberikan dampak yang besar bagi pendirian dan perkembangan yayasan di Indonesia. Laporan tahunan merupakan bentuk keterbukaan yayasan dan merupakan laporan kegiatan yayasan kepada masyarakat. Dalam hal ini, menurut UUY, masyarakat adalah pemilik yayasan, sehingga masyarakat berhak mengetahui kegiatan dan hal-hal lain yang dimiliki oleh yayasan.

Yayasan di Indonesia, yang telah ada sebelum UUY berlaku, tidak biasa memberikan laporan tahunan yang terbuka kepada masyarakat. Dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis, hanya yayasan KEHATI yang bersifat terbuka kepada masyarakat yang ingin mengetahui segala sesuatu mengenai yayasan tersebut. Sekali anda bertanya kepada yayasan ini, maka untuk beberapa waktu kemudian anda akan dikirim laporan keuangan yayasan dan kegiatannya.

Mengenai laporan tahunan ini, Pasal 49 UUY, antara lain, memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut.

- (1) Dalam jangka waktu paling lambat 5 (lima) bulan terhitung sejak tahun buku yayasan ditutup, pengurus wajib menyusun laporan tahunan secara tertulis yang memuat sekurang-kurangnya:
  - a. laporan keadaan dan kegiatan Yayasan selama tahun buku yang lalu serta hasil yang telah dicapai;
  - b. laporan keuangan terdiri atas laporan posisi keuangan pada akhir priode, laporan aktivitas, laporan arus kas, dan catatan laporan keuangan.
- (2) Dalam hal yayasan mengadakan transaksi dengan pihak lain yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi yayasan, transaksi tersebut wajib dicantumkan dalam laporan keuangan.

Dalam hal dokumen laporan tahunan ternyata tidak benar dan menyesatkan, maka pengurus dan pengawas secara tanggung renteng bertanggung jawab terhadap pihak yang dirugikan (Pasal 51 UUY).

Ketentuan di dalam UUY mengharuskan semua yayasan untuk melakukan atau membuat laporan tahunan, dan ini berarti semua yayasan

harus mempunyai pembukuan yang baik, dan minimum mengumumkan laporan tahunannya pada papan pengumuman di kantor yayasan. Khusus untuk yayasan tertentu berlaku pula ketentuan selanjutnya yakni Pasal 52, yang mengharuskan pengauditan oleh akuntan publik dan diumumkan dalam surat kabar harian. Lengkapnya pasal ini menyebutkan:

- (1) Ikhtisar laporan tahunan yayasan diumumkan pada papan pengumuman di kantor yayasan.
- (2) Ikhtisar laporan tahunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib diumumkan dalam surat kabar harian berbahasa Indonesia bagi yayasan yang:
  - a. memperoleh bantuan negara, bantuan luar negeri, atau pihak lain sebesar Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) atau lebih; atau
  - b. mempunyai kekayaan di luar harta wakaf, sebesar Rp. 20.000.000.000,00 (dua puluh milyar rupiah) atau lebih.
- (3) Yayasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) wajib diaudit oleh akuntan publik.
- (4) Hasil audit terhadap laporan tahunan yayasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) disampaikan kepada pembina yayasan yang bersangkutan dan tembusannya kepada Menteri dan instansi terkait.
- (5) Bentuk ikhtisar laporan tahunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang berlaku.

Dampak lebih lanjut terhadap yayasan ialah dapat dilakukannya pemeriksaan terhadap yayasan, dan hal ini dapat melibatkan pengadilan dan kejaksaan. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 53 sebagai berikut:

- (1) 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; atau
  - d. melakukan perbuatan yang merugikan negara.
- (2) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, b, dan c hanya dapat dilakukan berdasarkan penetapan pengadilan atas permohonan tertulis pihak ketiga yang berkepentingan disertai alasan.
- (3) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf d dapat dilakukan berdasarkan penetapan pengadilan atas permintaan kejaksaan dalam hal mewakili kepentingan umum.

Keterlibatan pengadilan adalah sebagai lembaga yang memberi kewenangan hukum kepada lembaga pemeriksa, dalam hal ini kejaksaan. Sedangkan kejaksaan adalah pihak yang melakukan pemeriksaan, atas adanya dugaan

pelanggaran hukum atau kepentingan umum yang dilakukan oleh organ yayasan.

## VI. REAKSI ORNOP TERHADAP UNDANG-UNDANG YAYASAN

Ketika pemerintah mengajukan RUUY, timbul tanggapan dari Organisasi non pemerintah (Ornop) yang kurang mendukung upaya pemerintah. Meskipun RUUY sebagai bentuk upaya pemerintah untuk menertibkan yayasan agar sesuai dengan tujuan pendirian yayasan, namun Ornop beranggapan bahwa materi-materi yang diatur dalam RUU tersebut membuka peluang campur tangan pemerintah mulai dari pendirian sampai dengan pembubaran yayasan. Akibatnya, RUU ini lebih bermakna pada fungsi kontrol sosial dari negara terhadap kehidupan sipil dari pada upaya negara meningkatkan dan mendukung pemberdayaan masyarakat.

Setelah RUUY menjadi UUY, dengan perubahan di sana-sini, maka pemerintah tetap memiliki fungsi kontrol terhadap yayasan, mulai dari pendirian sampai dengan pembubarannya. Menurut hemat penulis, pengatur demikian tetap memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk berkumpul atau berserikan sebagaimana diatur di dalam Pasal 28 UUD 1945. Karena meskipun dikontrol oleh pemerintah, masyarakat masih dapat bebas pengendirian, menyelenggarakan, bahkan mengembangkan yayasan, dengan tetap mengacu kepada tujuan yayasan yang ditetapkan dalam UUY.

Menyikapi UUY, ornop berpendapat (sebagaimana tercantum dalam kajian kritis yang dibagikan di Pansus C DPR-RI), bahwa UUY harus memiliki suatu paradigma yang terdiri dari prinsip-prinsip sebagai berikut:

### 1. Prinsip Kebebasan Berorganisasi

Prinsip kebebasan berorganisasi yang dimaksud adalah adanya kebebasan berorganisasi bagi masyarakat sipil tanpa adanya intervensi dari negara/pemerintah, baik dalam proses pembentukan sampai pembubaran.

### 2. Prinsip Independensi

Prinsip independensi merupakan kemandirian yang dimiliki oleh yayasan dalam menentukan hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan internal yayasan (*internal governance*). Misalnya dalam hal struktur organisasi, tanggung jawab, kewenangan, dan fungsi organisasi.

### 3. Prinsip Transparansi

Prinsip ini memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat mengetahui dan mengakses seluruh kegiatan yayasan secara jelas.

Transparansi akan memberikan informasi kepada masyarakat dalam upaya meningkatkan peran sertanya dalam melakukan pengawasan.

4. Prinsip Akuntabilitas

Prinsip ini mengharuskan yayasan mempertanggungjawabkan kegiatannya kepada masyarakat sesuai dengan tujuan yayasan.

5. Prinsip Nirlaba/Non-Profit Oriented

Yayasan harus merupakan suatu lembaga nirlaba, oleh karena itu tujuan pendirian yayasan harus jelas pada bidang-bidang tertentu yang tidak berorientasi mendapatkan keuntungan, melainkan pada bidang-bidang sosial kemasyarakatan yang mengutamakan pelayanan publik. Namun demikian agar yayasan tidak tergantung pada pihak lain, maka yayasan dapat juga melakukan kegiatan usaha dengan catatan:

- a. kegiatan usaha tersebut sejalan dengan tujuan pendirian yayasan, dan
- b. hasil dari kegiatan usaha tersebut digunakan semata-mata untuk kepentingan yayasan dalam melakukan kegiatan utamanya, bukan untuk dibagi-bagikan kepada pendiri (atau organ yayasan lainnya) dari yayasan tersebut.

Memperhatikan prinsip-prinsip yang diajukan oleh ornop di atas, perlu dianalisis apakah prinsip-prinsip tersebut sudah tercakup dalam UUY atau tidak. Pertama mengenai prinsip kebebasan berorganisasi, UUY tetap memberi kebebasan berorganisasi meskipun kebebasan itu harus dibatasi aturan. Dalam hubungan ini perlu dikemukakan bahwa untuk menjadi suatu badan hukum, maka kebebasan itu harus diatur menurut undang-undang atau berdasarkan undang-undang. Karena perbuatan perdata semata-mata tidak dapat menjadikan suatu organisasi menjadi badan hukum. Walaupun demikian dapat diberikan catatan bahwa suatu badan hukum dapat juga tercipta karena kebiasaan, doktrin, dan didukung oleh yurisprudensi, sebagaimana badan hukum yayasan sebelum diundangkannya UUY ini.

Kedua mengenai prinsip independensi, memang benar memberikan kebebasan bagi suatu badan hukum untuk mengatur *internal governance*-nya. Tetapi harus diingat, bahwa badan hukum termasuk yayasan, harus mempertanggungjawabkan perbuatan hukumnya kepada pihak ketiga, karena itu harus jelas tugas dan wewenang personal organisasinya. Dengan demikian, organ suatu badan hukum selalu diatur oleh peraturan perundang-undangan. Dalam hubungan ini tidak mengherankan bahwa UUY mengatur mengenai organ yayasan, baik struktur, fungsi, maupun wewenang, serta tanggung jawabnya.

Ketiga mengenai prinsip transparansi, hal ini sudah diatur dengan baik dalam UUY, yang antara lain mengatur tentang pemeriksaan, laporan tahunan, pengumuman, dan pembubaran yayasan. Pengaturan demikian menunjukkan UUY mengatur prinsip transparansi, sehingga masyarakat dapat mengetahui aktivitas, dan keuangan, dan aspek-aspek lain dari sebuah yayasan.

Keempat tentang prinsip akuntabilitas telah diadopsi ke dalam UUY. Melalui prinsip transparansi dan kewajiban memberikan laporan kepada masyarakat, UUY telah memberikan ketentuan yang jelas mengenai pertanggung jawaban yayasan baik internal, maupun eksternal kepada masyarakat.

Kelima mengenai prinsip nirlaba/*non-profit oriented*, jelas dianut oleh UUY, yang dengan tegas-tegas menetapkan tujuan yayasan adalah sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Meskipun UUY memberi kesempatan kepada yayasan untuk mendirikan badan usaha, namun keuntungan badan usaha tersebut untuk menghindarkan ketergantungan keuangan dari sumbangan. Keuntungan itu tidak dibagikan kepada organ yayasan, melainkan untuk membiayai kegiatan yayasan dalam mencapai tujuannya. Pada umumnya semua pihak sependapat dengan ketentuan tersebut. Yang dipersoalkan di sini adalah jenis usaha yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh yayasan. Dilihat dari diperkenankannya yayasan menanam modal pada suatu badan usaha, maka jenis usaha yang dapat dilakukannya hampir tidak terbatas. Dalam hubungan ini dapat dikemukakan pandangan P.H.M. Gerver, yang merujuk kepada BW Buku II Pasal 285 Ayat (3):

*The foundation may have any object, even profitable activities, but its objectives may not imply the distribution of allowances to its founders or members of its organs. To third parties it may give allowances with ideal or social purposes* (Chorus, 1999: 176).

Dalam hubungan ini lebih jauh penulis dapat dikemukakan pendapat F. Emerson Andrews, bahwa filosofi modern dari yayasan menekankan bahwa dana yang dimilikinya merupakan modal ventura dari filantropi, terbaik bila ditanamkan dalam perusahaan yang menghasilkan keuntungan dan sebaiknya tidak lagi hidup dari sokongan pemerintah atau sumbangan masyarakat (Chatamarrasjid, 2000, 156) (Chatamarrasjid, 2000, 156). Pandangan atau pendapat di atas jelas memperlihatkan bahwa yayasan boleh melakukan kegiatan usaha yang dapat memperoleh keuntungan, namun

keuntungan itu tidak dapat dibagikan atau diberikan kepada organ yayasan. Hal ini jelas tercantum dalam UUY beserta penjelasannya, sebagai berikut:

### Pasal 3

- (1) Yayasan dapat melakukan kegiatan usaha untuk menunjang pencapaian maksud dan tujuannya dengan cara mendirikan badan usaha dan/atau ikut serta dalam suatu badan usaha.
- (2) Yayasan tidak boleh membagikan hasil kegiatan usaha kepada pembina, pengurus, dan pengawas.

### Penjelasan Pasal 3

- (2) Ketentuan dalam ayat ini sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan yang bersifat sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, sehingga seseorang yang menjadi anggota pembina, pengurus, dan pengawas yayasan harus bekerja secara sukarela tanpa menerima gaji, upah, atau honor tetap.

### Pasal 5

Kekayaan yayasan baik berupa uang, barang, maupun kekayaan lain yang diperoleh yayasan berdasarkan Undang-undang ini, dilarang dialihkan atau dibagikan secara langsung atau tidak langsung kepada Pembina, Pengurus, Pengawas, karyawan, atau pihak lain yang mempunyai kepentingan terhadap Yayasan.

Bagi yayasan yang melanggar ketentuan dalam Pasal 5 UUY diancam dengan hukuman pidana, sebagaimana tercantum dalam Pasal 70 UUY berikut ini:

- (1) Setiap anggota organ yayasan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (2) Selain pidana penjara, anggota organ yayasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) juga dikenakan pidana tambahan berupa kewajiban mengembalikan uang, barang, atau kekayaan yayasan yang dialihkan atau dibagikan.

Dari uraian di atas, jelas bahwa prinsip-prinsip yang diajukan oleh ornop, pada umumnya telah dicakup dalam UUY, sehingga tidak ada alasan bagi ornop yang memilih bentuk badan hukum yayasan untuk tidak mematuhi ketentuan dalam UUY. UUY telah memberikan landasan hukum yang baik bagi pendirian dan perkembangan yayasan. Persoalannya adalah masalah penegakan hukum, dalam hal ini perlu ditegaskan mengenai masalah pengawasan, baik bagi yayasan yang sudah ada sebelum UUY maupun yang akan berdiri setelah diundangkannya UUY.

## **VII. PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Dampak terbesar dari UUY adalah:
  - a. Yayasan harus bersifat terbuka bagi masyarakat, baik dalam laporan kegiatan maupun laporan keuangannya. Hal ini membuka peluang bagi publik untuk mengawasi kegiatan yayasan.
  - b. Yayasan harus memiliki pembukuan yang baik.
  - c. Yayasan harus menyesuaikan kekayaan yang dipisahkan oleh pendiri dengan tujuan yang akan dicapai.
  - d. yayasan harus menyesuaikan organ dan anggaran dasarnya sesuai dengan ketentuan UUY.
  - e. Yayasan dapat mendirikan badan usaha atau melakukan kegiatan usaha.
  - f. Yayasan bertanggung jawab pada masyarakat, dan harus bertujuan sosial, keagamaan dan kemanusiaan.
6. Prinsip-prinsip: kebebasan berorganisasi, Independensi, Transparansi, Akuntabilitas, nirlaba/non-profit oriented telah terkandung di dalam UUY.

### **B. Saran**

1. Mengingat organ pengawas dapat berasal dari kalangan/keluarga yang sama dengan organ pengurus/pembina, yang dapat mengakibatkan fungsi pengawasan tidak berjalan optimal, maka perlu dipertimbangkan adanya badan pengawas eksternal, yang akan mengawasi kegiatan yayasan di Indonesia.
2. Untuk menjaga dan menerapkan UUY secara konsisten, terumana dalam perubahan dari yayasan lama ke dalam yayasan menurut UUY, maka penegakan hukum harus sungguh-sungguh dilakukan secara konsisten, baik terhadap yayasan yang sudah berdiri sebelum UUY maupun yang didirikan setelah diundangkannya UUY.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Andrews, F. Emerson. *Philanthropic Foundations*. New York: Russel Sage Foundation, 1956.

Chatamarrasjid. *Menyingkap Tabir Perseroan (Piercing The Corporate Veil) Kapita Selekta Hukum Perusahaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

..... *Tujuan Sosial Yayasan dan Kegiatan Usaha Bertujuan Laba*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Chorus,<sup>4</sup> Jeroen et.al. (eds). *Introduction to Dutch Law*. Third Revised Edition. The Hague: Kluwer Law International, 1999.

Indonesia. *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 112.

Koalisi Ornop untuk RUU Yayasan. "Kajian Kritis RUU-Yayasan". *Makalah*, disampaikan di hadapan Rapat Pansus, Ruang C Lantai 3, pada tanggal 22 Nopember 2000.