

MEMO HUKUM

SARTONO

UPAYA MENGATASI PENYALAHGUNAAN YAYASAN



KKS
KK
Dag. 364/94
Sar
u

MEMORANDUM
PERPUSTAKAAN
"UNIVERSITAS AIRLANGGA"
SURABAYA

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

1994


UPAYA MENGATASI PENYALAHGUNAAN YAYASAN



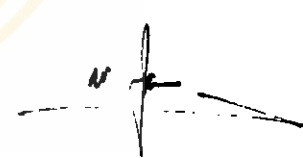
MEMO HUKUM

Diajukan sebagai Penulisan Skripsi
Program Sarjana Bidang Hukum

Pembimbing,


A. OEMAR WONGSODIWIRJO, S.H.
NIP. 130325843

Penyusun,


SARTONO
NIM. 038712488

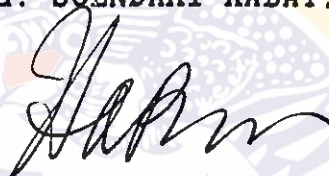
Dinyatakan telah diuji pada tanggal 9 Pebruari 1994 oleh
panitia penguji :

K e t u a : SAMZARI BOENTORO, S.H.



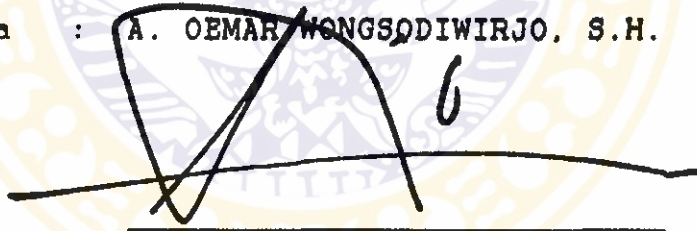
A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a vertical line and a horizontal line at the bottom.

Sekretaris : Dra. SOENDARI KABAT, S.H.



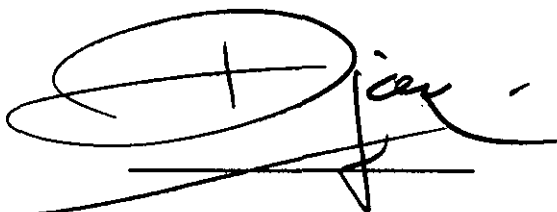
A handwritten signature in black ink, appearing as a series of connected, flowing loops.

A n g g o t a : A. OEMAR WONGSODIWIRJO, S.H.



A handwritten signature in black ink, featuring a large, bold, stylized letter 'A' followed by a horizontal line.

DJOKO SLAMET, S.H.



A handwritten signature in black ink, starting with a large, stylized letter 'D' followed by a horizontal line.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah. Puji syukur saya panjatkan ke hadirat Allah SWT. atas segala karunia dan pertolongannya semata sehingga saya dapat menyelesaikan memo hukum ini untuk memenuhi tugas akhir dan melengkapi syarat untuk mencapai gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Ucapan terima kasih saya sampaikan kepada Bapak A. Oemar Wongsodiwirjo, S.H. atas kesediaan beliau telah membimbing saya selama proses penulisan memo hukum ini sekaligus mengujinya. Demikian pula ucapan terima kasih saya sampaikan kepada Bapak Samzari Boentoro, S.H., Ibu Dra. Soendari Kabat, S.H. dan Bapak Djoko Slamet, S.H. atas kesediaan beliau telah menguji memo hukum ini sehingga saya dinyatakan lulus. Saya juga perlu mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut membantu saya dalam rangka menyelesaikan memo hukum ini.

Saya menyadari akan kekurangan tulisan ini karena keterbatasan kemampuan saya. Kendati demikian, saya berharap semoga tulisan ini bermanfaat bagi semua pihak.

khususnya bagi mereka yang berkecimpung dalam bidang hukum.

Surabaya, Februari 1994



SARTONO

ABSTRAK

Berdasarkan bidang kegiatan atau usaha-usaha yayasan dalam rangka mencapai tujuannya, yayasan pada umumnya bergerak di bidang: keagamaan, pendidikan, sosial, kesehatan, dan kebudayaan. Yayasan yang bergerak di bidang keagamaan, misalnya, mendirikan dan mengelolah tempat-tempat ibadah, pusat pengembangan ilmu agama, pelayanan dakwah agama dan sebagainya. Yayasan yang bergerak di bidang pendidikan, misalnya, mendirikan dan mengelolah sekolah atau perguruan tinggi, memberikan bea siswa bagi siswa atau mahasiswa yang berprestasi, membiayai pengiriman tenaga pengajar ke luar negeri atau lembaga pendidikan yang lebih maju dalam rangka meningkatkan mutu tenaga akademis, memberikan dana untuk mengadakan penelitian (research) dan sebagainya. Yayasan yang bergerak di bidang sosial misalnya, mendirikan dan mengelolah panti asuhan, pemeliharaan anak-anak cacat sekaligus pendidikannya, perawatan orang-orang jompo, penitipan bayi, mendirikan dan mengelolah tempat rehabilitasi sosial, korban narkoba dan sebagainya. Yayasan yang bergerak di bidang kesehatan, misalnya, mendirikan dan mengelolah rumah sakit, memberikan biaya pengobatan untuk penyakit-penyakit tertentu, seperti penyakit kanker, jantung, paru-paru, mata dan sebagainya. Yayasan yang bergerak di bidang kebudayaan misalnya, mendirikan dan mengelolah sanggar seni atau budaya, group band atau orkestra atau permusikan lainnya, group wayang orang, ketoprak, drama, lawak dan sebagainya. Dengan demikian, yayasan dapat bergerak dalam setiap bidang kehidupan manusia, khususnya yang menyangkut kesejahteraan social dan bersifat ideal.

DAFTAR ISI

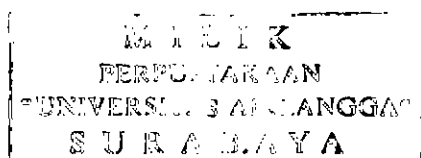
	Halaman
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
I. URAIAN FAKTA	1
II. RUMUSAN MASALAH	7
III. DASAR HUKUM	8
IV. PEMBAHASAN MASALAH	10
A. Penyalahgunaan Yayasan	10
B. Upaya Mengatasi Penyalahgunaan Yayasan	20
V. KESIMPULAN DAN SARAN	26
DAFTAR DACAAAN	27

I. URAIAN FAKTA

Secara kodrati, manusia mempunyai dua fungsi, yaitu, sebagai makhluk pribadi (individu) dan sebagai makhluk sosial. Kedua fungsi manusia tersebut mempunyai kepentingan masing-masing. Sebagai makhluk individu, manusia mempunyai kepentingan untuk dirinya sendiri, misalnya, makan, minum, pakaian, tempat tinggal, dan sebagainya. Sebagai makhluk sosial, manusia mempunyai kepentingan terhadap orang lain, misalnya, bergaul, kasih sayang, tolong-menolong, kerjasama, dan sebagainya.

Adanya kepentingan terhadap orang lain tersebut menimbulkan rasa kepedulian sosial. Bertolak dari rasa kepedulian sosial ini, manusia dituntut untuk berbuat sesuatu untuk kepentingan orang lain. Dalam hal ini, manusia perlu membentuk badan yang mempunyai maksud dan tujuan sosial. Dalam kepustakaan (khususnya hukum dagang), badan yang mempunyai maksud dan tujuan sosial tersebut salah satu diantaranya adalah yayasan (stichting).

Apa yang dimaksud dengan yayasan (stichting), Scholten mengatakan "Yayasan adalah suatu badan hukum yang dilahirkan oleh suatu pernyataan sepihak, pernyataan itu harus berisikan pemisahan suatu kekayaan untuk suatu tujuan tertentu, dengan penunjukan, bagaimanakah



kekayaan itu diurus dan digunakan".¹

Pengertian yayasan (stichting) oleh para penulis Belanda merata dikatakan bahwa stichting adalah suatu badan hukum, yang lain dari pada perkumpulan badan hukum atau perseroan terbatas, tidak mempunyai anggota atau pesero. Oleh karena apa yang dalam hal stichting dianggap badan hukum ialah sejumlah kekayaan berupa uang dan lain-lain benda kekayaan. Sejumlah kekayaan ini oleh si pendiri, baik dalam suatu pernyataan selama hidupnya dalam suatu testament, ditunjuk, agar digunakan untuk tujuan tertentu, biasanya dalam bidang sosial. Oleh pendiri sekali ditetapkan, bagaimana kekayaan itu harus diurus dengan ditunjuk siapa yang menjadi pengurus kekayaan itu.²

Beberapa penulis kita menekankan bahwa dalam pengertian yayasan terkandung beberapa unsur esensialia:

- adanya suatu harta kekayaan (vermogen);
- dan harta kekayaan ini merupakan harta kekayaan ter-

¹Ali Rido, Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf, cet. IV, Alumni, Bandung, 1986 (selanjutnya disingkat Ali Rido I), h.112, dikutip dari Scholten, Vertegenw. en Rechtpersoon, h. 194.

²Wiryo Prodjodikoro, Hukum Perkumpulan, Perseroan, dan Koperasi di Indonesia, cet. III, Dian Rakyat, Bandung, 1985, h. 137,138.

sendiri tanpa ada yang memilikinya (jadi identik dengan badan hukum);

- harta kekayaan mana diberi suatu tujuan tertentu;
- dan dalam melaksanakan tujuan dari harta kekayaan tersebut diadakan suatu pengurus.³

Setelah memperhatikan pengertian (definisi) yayasan yang diberikan oleh para sarjana tersebut, dapatlah disimpulkan bahwa esensi yayasan itu terdiri dari harta kekayaan yang dipisahkan dari kepemilikan seseorang sehingga menjadi harta kekayaan tersendiri, memiliki tujuan tertentu dan pengurus. Ketiga unsur ini tidak dapat dipisahkan satu sama lain dan merupakan satu kesatuan yang utuh. Adanya harta kekayaan tersebut harus diberi tujuan tertentu, yakni, bersifat sosial. Atau, untuk tujuan sosial tersebut, orang lalu dengan sukarela memisahkan harta kekayaannya untuk membiayai yayasan dalam rangka mencapai tujuan yang dikehendaki. Untuk melaksanakan maksud tersebut, maka perlu dibentuk pengurus yang berfungsi melaksanakan kegiatan atau usaha-usaha yayasan dalam rangka mencapai tujuannya.

³Rudhi Prasetya dan A. Oemar Wongsodiwirjo, Dasar-Dasar Hukum Persekutuan, Departemen Hukum Dagang Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1976, h.43, 44, dikutip dari Utrecht, Pengantar dalam Hukum Indonesia, Ichtiar, 1961, h. 278; Wirjono Prodjodikoro, Hukum Perdata tentang Persetujuan Tertentu, cet. v, Sumur Bandung, Bandung, 1964, h. 103.

Berdasarkan bidang kegiatan atau usaha-usaha yayasan dalam rangka mencapai tujuannya, yayasan pada umumnya bergerak di bidang: keagamaan, pendidikan, sosial, kesehatan, dan kebudayaan. Yayasan yang bergerak di bidang keagamaan, misalnya, mendirikan dan mengelola tempat-tempat ibadah, pusat pengembangan ilmu agama, pelayanan dakwah agama dan sebagainya. Yayasan yang bergerak di bidang pendidikan, misalnya, mendirikan dan mengelola sekolah atau perguruan tinggi, memberikan bea siswa bagi siswa atau mahasiswa yang berprestasi, membiayai pengiriman tenaga pengajar ke luar negeri atau lembaga pendidikan yang lebih maju dalam rangka meningkatkan mutu tenaga akademis, memberikan dana untuk mengadakan penelitian (research) dan sebagainya. Yayasan yang bergerak di bidang sosial, misalnya, mendirikan dan mengelola panti asuhan, pemeliharaan anak-anak cacat sekaligus pendidikannya, perawatan orang-orang jompo, penitipan bayi, mendirikan dan mengelola tempat rehabilitasi sosial, korban narkoba dan sebagainya. Yayasan yang bergerak di bidang kesehatan, misalnya, mendirikan dan mengelola rumah sakit, memberikan biaya pengobatan untuk penyakit-penyakit tertentu, seperti, penyakit kanker, jantung, paru-paru, mata dan sebagainya. Yayasan yang bergerak di bidang kebudayaan, misalnya, mendirikan dan mengelola sanggar seni atau budaya, group band atau

orkestra atau permusikan lainnya, group wayang orang, ketoprak, drama, lawak dan sebagainya. Dengan demikian, yayasan dapat bergerak dalam setiap bidang kehidupan manusia, khususnya yang menyangkut kesejahteraan sosial dan bersifat ideal.

Sehubungan dengan kegiatan yayasan tersebut yang menyangkut kesejahteraan sosial, maka keberadaan yayasan di Indonesia dapat dikatakan sangat berarti dalam masa pembangunan dewasa ini yang sudah memasuki pembangunan jangka panjang kedua (PJPT II). Karena kegiatan yayasan tersebut sangat membantu pemerintah di dalam mewujudkan kesejahteraan sosial sebagaimana telah diamanatkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yaitu, sebagai salah satu sasaran dari kebijaksanaan pembangunan nasional.⁴

Namun, betapapun idealnya tujuan dan kegiatan atau usaha-usaha yayasan dalam rangka mencapai tujuannya, tidak semua pendirian yayasan atau yayasan yang sudah beroperasi dengan kegiatannya itu memegang teguh prinsip tujuan yayasan yang bersifat sosial. Atau, dengan kata lain, diantara yayasan yang ada sekarang ini, ada yang disalahgunakan.

⁴Periksa Tap MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Tentang penyalahgunaan yayasan ini, dapat dikemukakan contoh kasus penyalahgunaan Yayasan Keluarga Adil Makmur (YKAM) oleh pengurusnya, yaitu, Jusuf Handoyo Ongkowidjoyo. Kasus ini sangat populer pada tahun 1988 karena sempat disidangkan oleh pengadilan. Yayasan tersebut disalahgunakan oleh pengurusnya untuk kepentingan pribadi dengan modus operandi melakukan penipuan dengan cara melakukan praktik perbankan secara ilegal, yaitu, menerima tabungan dari orang-orang yang telah menjadi anggotanya dan memberikan paket kredit kepada mereka. Untuk dapat menjadi anggota, setiap orang harus membayar uang pendaftaran sebesar Rp. 50.000,00 dan uang tabungan sebesar Rp. 210.000,00. Uang yang telah terkumpul dari para anggotanya tersebut sejumlah Rp. 17.000.000.000,00. Dari jumlah uang tersebut telah digunakan oleh Jusuf untuk kepentingan pribadinya, antara lain, untuk membeli tanah, rumah, mobil, dan sejumlah peralatan kantor termasuk komputer.⁵

Kasus penyalahgunaan yayasan terakhir apabila terbukti adalah adanya dugaan penggelapan dana miliaran rupiah oleh pejabat Yayasan Kas Pembangunan Kotamadya Surabaya (YKP KMS). Berdasarkan dugaan tersebut, Komisi

⁵"Polisi Bongkar Bank Gelap". Jawa Pos, Berita, 23 Pebruari 1988, h. 1.

A DPRD KMS melalui wakil ketuanya, Andy Sudirman, S.H., mengancam akan menyeret para pejabat YKP KMS ke pengadilan apabila dugaan manipulasi dana bernilai miliaran rupiah tersebut berhasil dibuktikan.

Menurut Andy, munculnya dugaan manipulasi miliaran rupiah dana YKP itu berdasarkan kenyataan bahwa selama 43 tahun YKP tidak pernah memberikan kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) pada Pemda KMS. Selama ini, YKP tidak pernah melaporkan keuntungan pada Pemda KMS, tetapi terbatas pada pemberitahuan saja. Semestinya, sebagian keuntungan YKP itu disalurkan untuk kontribusi APBD Pemda KMS sebab lembaga itu dibentuk oleh Pemda KMS berdasarkan SK DPRD KMS. Modal awal YKP itu berasal dari bantuan Pemda KMS berupa pemberian tanah ganjaran pada tahun 1950. Motivasi pendirian YKP untuk membantu pengadaan pemilikan rumah murah bagi pegawai negeri sipil (PNS). Sampai sejauh ini, semua pengadaan tanah untuk pembangunan rumah YKP berasal dari tanah ganjaran yang dilepaskan Pemda KMS dengan harga sangat murah. Semestinya dengan berlakunya kebijakan itu, maka sebagian keuntungan YKP harus disetor untuk menunjang PAD Pemda KMS. Namun, pada akhirnya, YKP telah menyimpang dari misinya untuk membantu pemilikan rumah bagi para PNS. Karena operasional YKP sepenuhnya untuk tujuan komersial sehingga keuntungan yang diterima menjadi sangat besar. Celakanya, keuntungan itu tidak disalurkan untuk menunjang APBD Pemda KMS, tetapi hanya untuk memperkaya oknum YKP saja.⁶

II. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian tersebut, maka tulisan ini akan membahas masalah sebagai berikut:

⁶"Pejabat YKP KMS Diduga Gelapkan Dana Miliaran", SURYA, Berita, 15 Oktober 1993 h. 2.

- a. Mengapa yayasan mudah disalahgunakan ?
- b. Bagaimana upaya mengatasi penyalahgunaan yayasan ?

III. DASAR HUKUM

Keberadaan lembaga yayasan di Indonesia adalah sudah lama adanya. Semenjak zaman penjajahan Belanda hingga sekarang, yayasan sudah banyak didirikan dan dipergunakan dalam pergaulan hukum di tengah-tengah masyarakat. Namun demikian, peraturan hukum tertulis yang mengatur tentang yayasan belum ada. Dengan kata lain, perihal yayasan belum diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan.

Kalau demikian halnya, maka praktik pendirian yayasan selama ini dan segala sesuatu yang mendasari serta mengatur yayasan berdasarkan apa ? Menjawab pertanyaan tersebut, Rudy Prasetya mengatakan "sebenarnya lembaga yang satu ini hingga sekarang di negara kita belum ada perundang-undangan yang secara khusus mengatur. Lembaga ini hidup dan adanya semata-mata berdasarkan kebiasaan yang hidup dalam masyarakat".⁷

Di dalam bukunya yang lain, Rudy Prasetya dan Oemar Wongsodiwirjo mengatakan "atas yayasan tidak ada suatu undang-undang yang secara khusus mengatur. Segala

⁷Rudhi Prasetya. Kedudukan Mandiri dan Pertanggungjawaban Terbatas dari Perseroan Terbatas. Airlangga University Press, Surabaya, 1983. h. 25.

sesuatunya hanya berlaku berdasarkan atas hukum tidak tertulis dan atas hukum kebiasaan".⁸

Identik dengan hal tersebut, Ali Rido mengatakan "Undang-Undang yang mengatur tentang yayasan secara khusus sampai sekarang belum ada. Hanya yurisprudensi dan kebiasaanlah bersama-sama yang menetapkan aturan mengenai yayasan".⁹ Memang yurisprudensi dan kebiasaanlah yang menetapkan aturan mengenai yayasan.¹⁰

Meskipun yayasan belum diatur dalam peraturan perundang-undangan secara khusus, tetapi keberadaan yayasan di Indonesia telah diakui oleh peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dimaksud antara lain:

- a. Burgerlijk Wetboek (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) pasal: 332 a, 365, 365 a, 369, 899;
- b. Faillissements Verordering (Peraturan Kepailitan) pasal: 2 (7), 102;
- c. Undang-Undang Darurat Nomor 7 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi pasal: 15 (1), (2), (3):

⁸Rudhi Prasetya dan A. Oemar Wongsodiwirjo, op. cit., h. 45.

⁹Ali Rido, Hukum Dagang tentang Aspek-aspek Hukum dalam Asuransi Udara, Asuransi Jiwa dan Perkembangan Perseroan Terbatas, cet. II, Remaja Karya CV, Bandung, 1986 (selanjutnya disingkat Ali Rido II), h. 333.

¹⁰Ali Rido I, op. cit., h. 112.

Pasal-pasal tersebut kalau diperhatikan, tidak ada satu pun yang mengatur tentang yayasan. Ketentuan-ketentuan itu hanya menyebut istilah yayasan tanpa memberikan penjelasan lebih lanjut. Khusus untuk pasal 899 BW tidak menggunakan istilah yayasan, tetapi dalam pasal tersebut dipakai istilah lembaga-lembaga. Pemakaian istilah lembaga-lembaga tersebut menurut Wirjono¹¹ adalah termasuk yayasan. Ketentuan-ketentuan tersebut tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk mendirikan yayasan. Oleh karena itu, untuk mendirikan yayasan harus berpedoman pada hukum kebiasaan dan yurisprudensi.

IV. PEMBAHASAN MASALAH

A. Penyalahgunaan Yayasan

Mengapa yayasan mudah disalahgunakan ? Pertanyaan ini merupakan rumusan masalah pertama dalam tulisan ini. Untuk menjawabnya, terlebih dahulu harus diketahui apa indikator adanya penyalahgunaan yayasan.

1. Indikator penyalahgunaan yayasan

- a. Tujuan yayasan;
- b. Usaha dan cara-cara untuk mendapatkan tambahan dana atau harta kekayaan dalam rangka untuk mencapai tujuan yayasan;

¹¹Wirjono Prodjodikoro, op. cit., h. 137.

c. Penggunaan atau pemanfaatan harta kekayaan yayasan.

Ad. a. Tujuan yayasan

Adanya tujuan tertentu pada yayasan adalah syarat mutlak. Karena, hal itu merupakan salah satu esensi dari yayasan. Tujuan tertentu itu harus bersifat ideal. Tujuan yang ideal ini tidak lain adalah tujuan sosial. Ini berarti bahwa pendirian yayasan harus untuk melayani kepentingan umum atau sekelompok masyarakat di luar yayasan yang dirasa perlu untuk dibantu atau diberi santunan atau tunjangan atau layanan.

Tujuan yang bersifat ideal itu misalnya:

- ikut membantu pemerintah dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa;
- ikut membantu pemerintah dalam rangka meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- ikut membantu pemerintah dalam rangka mengatasi masalah-masalah sosial;
- ikut membantu pemerintah dalam rangka memberantas dan mencegah penyakit menular;
- ikut membantu pemerintah dalam rangka melestarikan kebudayaan bangsa.

Sebaliknya, yayasan itu tidak boleh bersifat komersial atau mencari keuntungan materiil (profit motif). Dengan demikian, tidak diperkenankan pendirian suatu yayasan yang mana menurut tujuannya pada hakikat-

nya adalah badan usaha perdagangan. Oleh karena, berdagang itu mengandung bukan hanya harapan untuk mendapat keuntungan, akan tetapi juga mengandung kemungkinan dan risiko untuk menderita kerugian. Sedangkan, memperoleh kerugian bukanlah termasuk kepada hak yayasan. Barang siapa yang hendak mengadakan badan usaha yang berhak mendapatkan keuntungan dan kerugian haruslah mendirikan suatu badan perdangan, misalnya, berbentuk perseroan terbatas atau perseroan komanditer dan lain sebagainya.¹² Tobing lebih lanjut mengatakan bahwa tujuan itu selain harus bersifat ideal, tidak boleh bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan dan kepentingan umum.¹³

Berdasarkan tujuan yang ideal atau sosial itulah yang membedakan yayasan dengan bentuk korporasi lainnya, yaitu, maatschap, firma, c.v., p.t. dan koperasi. Badan-badan usaha ini memang disediakan untuk mencari keuntungan. Sedangkan, yayasan sama sekali tidak dibenarkan untuk mencari keuntungan. yayasan adalah proyek kemanusiaan yang dibentuk oleh manusia ideal untuk membantu

¹²G.H.S. .L. Tobing, Beberapa Tinjauan Mengenai Yayasan (Stichting), Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Penataran Corporation Law, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 6-17 Pebruari 1989, h. 11.

¹³Ibid., h. 11.

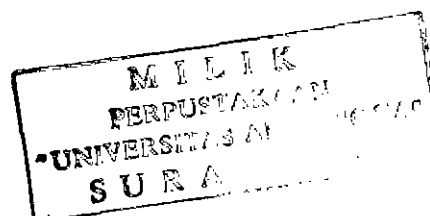
manusia lain tanpa pamrih. seperti apa yang dikatakan oleh Iting Partadiredja bahwa yayasan bukan badan perusahaan yang dimiliki orang, melainkan harta yang dipisahkan, berdiri sendiri dan diusahakan untuk membiayai kepentingan umum, kepentingan sosial, misalnya, pemeliharaan anak-anak yatim, pendidikan, masjid, dan lain-lain.¹⁴

Dengan demikian, berdasarkan tolok ukur tujuan tersebut, maka pendirian yayasan yang bertujuan selain dari yang bersifat ideal/sosial seperti yang dimaksud di atas adalah merupakan penyalahgunaan yayasan.

Ad. b. Usaha dan cara-cara untuk mendapatkan tambahan dana atau harta kekayaan dalam rangka mencapai tujuan

Usaha yayasan merupakan tindak lanjut dari tujuan yayasan sebagaimana yang telah ditentukan dalam anggaran dasar yayasan. Atau dengan kata lain, untuk mencapai tujuan, yayasan harus melaksanakan usaha-usaha yang dapat mengantarkan atau mendukung ke arah tercapainya tujuan. Usaha-usaha itu sudah barang tentu harus sesuai dengan bidang usaha yayasan. Misalnya, mendirikan yayasan dengan tujuan ikut membantu pemerintah dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pendidikan.

¹⁴Iting Partadiredja, Pengetahuan dan Hukum Dagang, Erlangga, Jakarta, 1978, h. 46.



Untuk mencapai maksud tersebut, maka yayasan harus melakukan usaha mendirikan dan menyelenggarakan lembaga pendidikan, baik formal maupun non formal sesuai dengan keperluan. Jadi, tidak boleh mendirikan yayasan dengan tujuan misalnya seperti di atas, tetapi melakukan usaha yang tidak sesuai dengan bidang tersebut atau cara-cara usahanya bersifat bisnis (mencari keuntungan materiil semata).

Mengenai yayasan yang melakukan usaha yang bersifat bisnis atau komersial, ada yang mempermasalahkan sampai seberapa absolut yayasan tidak boleh bersifat komersial. Ada yang tetap mempertahankan bahwa yayasan harus berusaha secara sosial tanpa harus melakukan usaha yang bersifat komersial. Yayasan seperti merupakan yayasan yang murni. Ini berarti hidup matinya yayasan bergantung pada sumbangan para donatur.

Tetapi dalam perkembangannya kemudian, ada yang berpendapat bahwa yayasan boleh melakukan usaha yang bersifat komersial, tetapi dengan syarat:

- a. hasil dari usaha komersial itu harus digunakan untuk memperlancar tercapainya tujuan ideal/sosial;
- b. hasil dari usaha komersial itu tidak boleh dinikmati oleh para pendiri atau pengurusnya;

Dengan demikian, berdasarkan tolok ukur usaha dan cara-cara mendapatkan dana atau harta kekayaan tersebut,

cara-cara mendapatkan dana atau harta kekayaan tersebut, maka dapat dikatakan telah terjadi penyalahgunaan yayasan apabila usaha yayasan sudah tidak bersifat idial (sosial) atau hasil usaha/keuntungan yayasan itu telah sempat dinikmati oleh para pendiri atau pengurusnya.

Ad. c. Penggunaan atau pemanfaatan harta kekayaan yayasan

Adanya harta kekayaan bagi yayasan adalah mutlak. Karena, harta kekayaan itu merupakan salah satu esensi dari yayasan. Atas dasar harta kekayaan itulah yayasan ada. Hal ini terbukti bahwa orang yang akan mendirikan yayasan terlebih dahulu harus memisahkan sebagian harta kekayaan pribadinya. Harta kekayaan itu selanjutnya akan menjadi hak milik yayasan. Para pendiri atau pengurus yang telah memisahkan harta kekayaan itu sudah tidak berhak lagi untuk memiliki atau menuntut kembali. Harta kekayaan itu sudah menjadi hak penuh yayasan dan bersifat mandiri. Artinya, tidak ada orang lain yang dapat mengganggu gugat atasnya termasuk para pendirinya yang telah memisahkan sebagian harta kekayaan mereka. Dengan demikian, harta kekayaan itu dapat disebut harta kekayaan yayasan.

Harta kekayaan yayasan itu harus digunakan semata-mata untuk mencapai tujuan yayasan atau melancarkan usaha-usaha ke arah tercapainya tujuan yayasan. Jadi,

penggunaan harta kekayaan yayasan terbatas hanya pada pembiayaan usaha atau kegiatan dalam rangka mencapai tujuan yayasan.

Berdasarkan tolok ukur penggunaan harta kekayaan yayasan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa yayasan telah disalahgunakan apabila penggunaan harta kekayaan yayasan tidak untuk membiayai usaha atau kegiatan yang bersifat mendukung atau melancarkan tercapainya tujuan yayasan; atau, harta kekayaan itu telah dinikmati atau digunakan untuk kepentingan para pendiri atau pengurusnya.

2. Peluang penyalahgunaan yayasan

Setelah mengetahui tolok ukur penyalahgunaan yayasan, sekarang sampailah kepada bahasan mengapa yayasan mudah disalahgunakan? Jawaban pertanyaan tersebut adalah karena masih terbukanya peluang yang memungkinkan orang dengan mudah menyalahgunakan yayasan. Peluang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. belum ada undang-undang yang mengatur tentang yayasan secara khusus;
- b. tidak ada fungsi kontrol pemerintah atau pengawasan secara ekstern terhadap yayasan.

Ad. a. Belum ada undang-undang yang mengatur tentang yayasan secara khusus

Seperti yang telah dikatakan di atas ketika

mengemukakan dasar hukum yayasan, keberadaan yayasan di Indonesia adalah sudah sangat lama. Yaitu, sejak zaman penjajahan Belanda hingga sekarang, yayasan telah banyak didirikan dan dipergunakan dalam pergaulan hukum di tengah-tengah masyarakat. Akan tetapi, undang-undang yang mengatur tentang yayasan secara khusus belum ada. Undang-undang hanya menyinggung atau menyebutkan istilah yayasan.

Penyebutan istilah yayasan oleh undang-undang tidak dapat diartikan bahwa masalah yayasan telah diatur oleh undang-undang. Penyebutan itu hanya berarti sebagai pengakuan akan keberadaannya secara formal. Perihal seluk beluk yayasan masih harus menunggu undang-undang yang mengatur tentang yayasan secara khusus.

Belum adanya undang-undang yang mengatur tentang yayasan secara khusus mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum tentang yayasan. Ketidakpastian hukum tentang yayasan antara lain meliputi:

- syarat-syarat dan prosedur pendirian;
- tujuan dan bidang usaha atau kegiatan yayasan;
- kekayaan dan cara-cara mencari tambahan dana atau menghimpun kekayaan;
- kepengurusan;
- kebadanhukuman.

Ketidakpastian hukum tentang yayasan selain menyebabkan terjadinya banyak penyimpangan yang berupa penyalahgunaan lembaga yayasan, lebih lanjut akan menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat. Hal ini dapat berupa keragu-raguan akan tujuan yang ideal dari yayasan. Sebagaimana yang telah dijelaskan, tujuan yang ideal dari yayasan itu tidak lain adalah tujuan yang bersifat sosial. Ini berarti bahwa segala usaha atau kegiatan yayasan harus dimaksudkan untuk melayani kepentingan umum atau sekelompok masyarakat yang dirasa perlu dibantu atau diberi santunan atau tunjangan atau layanan.

Sehubungan dengan hal itu, para pendiri atau pengurus yayasan tidak lagi dipandang sebagai orang yang bekerja secara sosial atau tanpa pamrih atau mempunyai rasa kepedulian sosial yang tinggi, tetapi mereka akan dipandang tidak ubahnya sebagai seorang pengurus badan usaha komersial seperti c.v. atau p.t. yang bekerja atas dasar profit motif (mencari keuntungan materiil).

Ketidakpastian hukum tersebut juga mengakibatkan masyarakat tidak memperoleh pedoman yang pasti tentang syarat-syarat dan prosedur pendirian yayasan. Sehingga, tidak jarang orang yang akan mendirikan yayasan bahkan yang telah menjadi pengurus yayasan, mereka tidak mem-

batnya, yayasan yang telah mereka didirikan itu disalahgunakan. Selain itu, kemungkinan dapat terjadi bagi pihak-pihak yang mengalami kesulitan dalam mendirikan bentuk badan usaha lain menjadikan yayasan sebagai batu loncatan untuk mencapai dan melaksanakan keinginan mereka.¹⁵

Ketidakpastian hukum tidak boleh dibiarkan berlalu-lalu. Sebab, akan menghilangkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga yayasan. Padahal, keberadaan lembaga yayasan masyarakat adalah sangat menunjang usaha pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.

Ad. b. Tidak ada fungsi kontrol pemerintah atau pengawasan secara ekstern terhadap yayasan

Seperti yang telah kemukakan di atas bahwa peluang terjadinya penyalahgunaan yayasan adalah karena tidak adanya undang-undang yang mengatur secara khusus tentang yayasan sehingga tidak ada kepastian hukum tentang yayasan. Demikian halnya dengan masalah pengawasan terhadap yayasan, hal ini juga belum ada ketentuannya (baca: dasar hukum yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melaksanakan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap yayasan sebagai mana di negeri belanda).

¹⁵Ali Rido, op. cit., h. 333,334.

Sehingga sampai saat ini, pemerintah tidak dapat mengawasi keberadaan yayasan maupun usaha atau kegiatan operasional yayasan dalam rangka mencapai tujuannya.

Oleh karena sama sekali tidak ada peraturan perundang-undangan tentang "stichting" atau yayasan ini, maka setiap orang atau badan atau instansi pemerintah dapat secara sembarangan mendirikan yayasan tanpa izin dan pengawasan dari pemerintah. Dan lagi pengurus suatu yayasan pada hakikatnya tidak bertanggung jawab atas tindakannya atas nama yayasan kepada siapapun juga. Ini, kecuali jika oleh pendiri yayasan ditentukan pertanggungjawaban ini. Tetapi penentuan oleh pendiri ini biasanya tidak ada, justru oleh karena tidak ada peraturan undang-undang yang mewajibkan adanya penentuan ini.¹⁶

B. Upaya Mengatasi Penyalahgunaan Yayasan

Keadaan ketidakpastian hukum tentang yayasan sebagai akibat tidak adanya undang-undang yang mengatur secara khusus tentang yayasan menyebabkan banyak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan yayasan. Hal ini perlu segera diatasi agar tidak berlarut-larut seperti yang pernah terjadi di negeri Belanda.

Di Belanda, sebelum yayasan diatur oleh Wet op

¹⁶G.H.S. L. Tobing, op. cit., h. 12.

Stichtingen. lembaga ini dalam praktek telah terjadi perkembangan yang menyusup ke arah yang dianggap negatif. Sampai-sampai salah seorang anggota Tweede Kamer dalam membicarakan pemberian status hukum atas yayasan dalam rangka undang-undang Belanda yang baru, mengungkapkan bahwa yayasan itu "telah berkembang secara liar" (in het wild gegroeid). Lemaire menicap yayasan tiada lain sebagai "pembentukan badan hukum yang termudah untuk segala tujuan" (een gemakkelijke creeren recht persoon, dienstbaar voor velerij oogmerk).¹⁷

Padahal, asal mulanya bentuk yayasan klasik yang dikenal di Nederland tiada lain sekedar suatu lembaga yang dipergunakan untuk tujuan-tujuan idieel, khususnya tujuan sosial (lief dadig doel). Tetapi kemudian dalam pertengahan abad kedua puluh, bentuk hukum ini mulai banyak dipergunakan pula untuk lapangan-lapangan di luar tujuan sosial. Keadaan kian lama bahkan menjadi kian hebat, sehingga memasuki pula lapangan perusahaan, seperti untuk kegiatan usaha pusat pembelian (in koop central) yang pada hakekatnya sudah dapat dikatakan mengenai tujuan comercieel. Bahkan dapat dikatakan tak ada lagi lapangan-lapangan yang tidak dimasuki oleh

¹⁷Rudhi Prasetya dan A. Oemar Wongsodiwirjo, op. cit., h. 47.

lembaga yayasan, seperti : lapangan exploitatie persuratkabaran, bank-bank tabungan, biro penasehat hukum, laboratorie psycho-technis, dan sebagainya. Demikian untuk kepentingan kegiatan badan-badan publik (publiek-rechtelijk lichamen) tidak jarang mengambil bentuk yayasan seperti yang terjadi dengan "Stichting Drinkwater-leiding Weet Utrecht" yang didirikan oleh propinsi Utrecht dalam tahun 1925.

Apa akibat dari keadaan ini? Terjadilah banyak penyalahgunaan dan pelarian kepada bentuk yayasan, di mana seharusnya untuk usaha yang bersangkutan seyogyanya mempergunakan bentuk perseroan terbatas (N.V.). Sebab dalam hal bentuk p.t. yang dipergunakan akan lebih banyak persyaratan dan formalitas yang harus dipenuhi seperti pengesahan oleh menteri kehakiman, pengumuman melalui Berita Negara, persyaratan minimal modal yang harus disetorkan dan lain-lain. Tetapi di lain pihak dengan demikian banyak tumbuh yayasan yang dirasakan menjadi suatu persaingan bagi bentuk p.t. Dan di antara yayasan yang ada itu pada hakekatnya, merupakan suatu p.t. terselubung. Dalam pada itu praktek peradilan di Nederland pun telah tidak berpegang teguh lagi pada keharusan tujuan sosial untuk yayasan.¹⁸

¹⁸Ibid., h. 47.48.

Sehubungan dengan hal itu, maka upaya untuk mengatasi penyalahgunaan yayasan tidak lain adalah:

1. perlu pengaturan dengan undang-undang secara khusus;
2. pengawasan terhadap yayasan oleh pemerintah.

Ad. 1. Perlu pengaturan dengan undang-undang secara khusus

Pengaturan yayasan dengan undang-undang secara khusus merupakan kebutuhan yang perlu segera direalisasikan. Memang, hanya dengan mengundang undang-undang yang mengatur secara khusus tentang yayasanlah kepastian hukum perihal yayasan akan dapat tercapai. Sehingga, segala bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan yayasan diharapkan dapat segera teratasi; atau paling tidak, dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan yayasan yang akan didirikan.

Kehadiran undang-undang yang akan mengatur yayasan secara khusus hendaknya dapat benar-benar menjamin adanya kepastian hukum tentang yayasan. Sehubungan dengan hal itu, perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. syarat-syarat dan prosedur pendirian;
- b. tujuan dan usaha atau kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan yayasan ;
- c. kekayaan dan cara-cara mencari tambahan dana atau menghimpun kekayaan;

- d. kepengurusan;
- e. kebadanhukuman.

Ad. 2. Pengawasan terhadap yayasan oleh pemerintah

Fungsi pengawasan yayasan oleh pemerintah merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan undang-undang tentang yayasan. Hal ini sejalan dengan pendapat Wirjono Prodjodikoro yang mengatakan "maka sebaiknya diadakan undang-undang tentang yayasan, yang memungkinkan pengawasan yang cermat oleh pemerintah terhadap yayasan".¹⁹ Oleh karena itu, dalam undang-undang itu harus ada dasar hukum yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melaksanakan fungsi pengawasan tersebut. Lebih lanjut dikatakan, "pengawasan ini harus bersifat preventif secara menggantungkan terdirinya yayasan dari izin pemerintah, dan bersifat represif secara kemungkinan pemerintah melakukan kontrol terhadap tindakan pengurus yayasan dan bertindak korektif terhadap yayasan yang pengurusnya melanggar peraturan yayasan atau ketertiban umum. Tindakan korektif tersebut dapat secara maksimum merupakan pembubaran dan likuidasi suatu yayasan tertentu".²⁰ Pemerintah dalam hal ini dapat diwakili oleh pe-

¹⁹Wirjono Prodjodikoro, op. cit., h. 138.

²⁰Ibid.

ngadilan dan kejaksaan sebagaimana di Belanda.

Di Belanda, pengawasan pemerintah terhadap yayasan diletakkan wewenang kepada "Rechtbank" (pengadilan negeri) untuk melakukan pengawasan terhadap yayasan-yayasan yang ada antara lain atas permintaan kejaksaan berwenang untuk:

- melakukan penyelidikan akan kebenaran anggaran dasar;
- meminta keterangan-keterangan dari pengurus yayasan tentang pertanggungjawaban yayasan, termasuk minta diperlihatkannya pembukuan, neraca, perhitungan untung rugi dari yayasan;
- memutuskan agar dipecatnya pengurus;
- dan jika perlu memutuskan agar suatu yayasan dibubarkan.²¹

V. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan masalah seperti tersebut di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut:

- a. Terjadinya penyimpangan-penyimpangan terhadap yayasan dalam arti penyalahgunaan yayasan merupakan akibat ketidakpastian hukum tentang yayasan sehingga masyarakat tidak memperoleh pedoman yang pasti dalam hal

²¹Rudhi Prasetya dan A. Oemar Wongsodiwirjo, op. cit., h. 57, 58.

mendirikan yayasan dan melaksanakan usaha atau kegiatan yayasan dalam rangka mencapai tujuannya;

- b. Sehubungan dengan hal itu, perlu segera diundangkan undang-undang yang mengatur secara khusus tentang yayasan. Dalam hal ini, perlu diberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap keberadaan yayasan, termasuk menjatuhkan sanksi kepada yayasan yang dinilai telah melanggar hukum.

2. Saran

Undang-undang tentang yayasan yang akan diundangkan nanti hendaknya menegaskan hal-hal sebagai berikut:

- a. syarat-syarat dan prosedur pendirian yayasan;
- b. tujuan dan bidang usaha atau kegiatan yayasan dalam rangka mencapai tujuannya;
- c. kekayaan dan cara-cara mencari tambahan dana atau menghimpun kekayaan;
- d. kepengurusan yayasan;
- e. kebadanhukuman yayasan;
- f. fungsi pengawasan dan penindakan oleh pemerintah terhadap yayasan, baik pada masa pendirian maupun sesudahnya.

DAFTAR BACAAN

- Ali Rido. Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perse-
roan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf. cet.
IV. Alumni, Bandung, 1986.
- _____. Hukum Dagang tentang Aspek-aspek Hukum dalam
Asuransi Udara, Asuransi Jiwa dan Perkembangan
Perseeroan Terbatas. cet. I, Edisi II, Remaja Karya
CV, Bandung, 1986.
- Iting Patadiredja. Pengetahuan dan Hukum Dagang. Erlang-
ga, Jakarta, 1978.
- "Polisi Bongkar Bank Gelap". Jawa Pos, Berita. 23 Pebru-
ari 1988.
- "Pejabat YKP KMS Diduga Gelapkan Dana Miliaran". SURYA.
Berita, 15 Oktober 1993.
- Rudhi Prasetya dan A. Oemar Wongsodiwirjo. Dasar-Dasar
Hukum Persekutuan. Departemen Hukum Dagang Fakultas
Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1976.
- Rudhi Prasetya. Kedudukan Mandiri dan Pertanggungjawaban
Terbatas dari Perseeroan Terbatas. Disertasi, Air-
langga University Press, 1983.
- Tobing G.H.S.L., Beberapa Tinjauan Mengenai Yayasan
(stichting). Kerjasama Hukum Indonesia Belanda,
Penataran Corporation Law, Fakultas Hukum Universi-
tas sriwijaya, Palembang, 6-17 Pebruari 1989.
- Wirjono Prodjodikoro. Hukum Perkumpulan, Perseeroan, dan
Koperasi di Indonesia. cet. III, Dian Rakyat, Ban-
dung, 1985.

