

Madani: Jurnal Ilmiah Multidisiplin
Volume 1, Nomor 5, Juni 2023, Halaman 129-137
 e-ISSN: [2986-6340](https://doi.org/10.5281/zenodo.7997032)
 DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7997032>

Urgensi Penguatan Pengawasan Eksternal Yayasan Sebagai Bentuk Preventif Atas Penyalahgunaan Dana Yayasan (Studi Kasus Yayasan Aksi Cepat Tanggap)

Tiara Alfarissa¹, Muhammad Fauzan², Keren Shallom Jeremiah³, Nicholas Christiansen⁴, Lisa Angelie Putrie⁵, Zahra Calista Herjendro⁶, Mulyadi⁷

¹²³⁴⁵⁶⁷Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta
 Email: 2110611109@mahasiswa.upnvj.ac.id¹, 2110611053@mahasiswa.upnvj.ac.id², 2110611116@mahasiswa.upnvj.ac.id³, 2110611125@mahasiswa.upnvj.ac.id⁴, 2110611127@mahasiswa.upnvj.ac.id⁵, 2110611280@mahasiswa.upnvj.ac.id⁶, mulyadiupn169@gmail.com⁷

Abstrak

Yayasan merupakan badan hukum yang kekayaannya dipisah untuk memenuhi tujuannya dan bergerak di tiga bidang, yaitu sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Sebagai contoh yaitu dengan tujuan yayasan yang untuk mengejar keuntungan, justru dalam hal ini lah memiliki potensi besar juga tuk melakukan atau terbuka untuk melakukan kecurangan tersebut. Salah satunya Yayasan Aksi Cepat Tanggap. Faktanya terdapat dana yang dikelola Yayasan sebanyak kurang lebih 2 (dua) triliun dan 103 (seratus tiga) miliar yang ditemukan di hasil penyelidikan. Pembahasan yang akan menjadi pijakan dan batasan dalam penelitian ini diterangkan dengan rumusan masalah yaitu, Bagaimana pengaturan yayasan pengumpul dana masyarakat di Indonesia?, dan Bagaimana bentuk pengawasan eksternal bagi yayasan pengumpul dana sebagai bentuk reduksi atas penyalahgunaan dana yayasan. Penelitian ini dilakukan menggunakan metode yuridis normatif dengan Pendekatan Perundang-Undangan, Komparasi Kasus, serta Penelitian Preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa undang-undang yayasan mengenai dewan pengawasan Indonesia masih lemah, karena pengaturan UU tersebut tidak secara tegas menyebut harus orang yang berasal dari luar atau dalam Yayasan. Hal ini yang dapat menyebabkan terjadinya penyelundupan hukum dan conflict of interest apabila tidak terdapat pengaturan atas hal tersebut. Pengawasan dari Kejaksaan juga bersifat pasif. Pengawasan pasif ini menyebabkan ketidakefektifan dalam mengawasi seluruh yayasan yang ada di Indonesia terutama yayasan yang bergerak di bidang pengumpulan dana masyarakat.

Kata Kunci: *Yayasan, Pengawasan Eksternal, Penyalahgunaan Dana, Yayasan Aksi Cepat Tanggap.*

Abstract

Foundations are legal entities whose assets are separated to meet their goals and operate in three areas, namely social, religious and humanitarian. For example, with the goal of a foundation to pursue profit, it is precisely in this case that it also has great potential to commit or be open to committing such fraud. One of them is the Aksi Cepat Tanggap Foundation. The fact is that there are approximately 2 (two) trillion in funds managed by the Foundation and 103 (one hundred and three) billion found in the results of the investigation. The discussion that will become the basis and limitations of this research is explained by the formulation of the problem, namely, How are community fundraising foundations regulated in Indonesia?, and What are the forms of external supervision for fundraising foundations as a form of reducing the misuse of foundation funds This research was conducted using a normative juridical method with a Legislative Approach, Case Comparison, and Prescriptive Research. The results of the research show that the foundation law regarding the Indonesian supervisory board is still weak, because the provisions of the law do not explicitly state that people must come from outside or within the foundation. This can lead to legal smuggling and conflict of interest if there is no regulation on this matter. Oversight from the Attorney General is also passive. This passive supervision causes ineffectiveness in supervising all foundations in Indonesia, especially foundations engaged in public fundraising.

Keywords : *Foundation, External Supervision, Misuse of Funds, aksi cepat tanggap foundation*

PENDAHULUAN

Manusia merupakan subjek hukum yang memiliki hak serta kewajiban, namun subyek hukum bukan hanya manusia, dikarenakan ada subyek hukum yang lain seperti badan hukum. Sebagai salah satu subyek hukum, badan hukum dalam bidang hukum di Indonesia berperan sangat penting. Dalam bahasa Belanda subyek hukum disebut dengan *rechtssubject* dan sedangkan dalam bahasa Inggris adalah *law of subject*. Sebuah subjek hukum memiliki wewenang hukum dan memiliki hak yaitu berupa hak untuk memerintah serta melakukan tindakan. Sementara untuk wewenangnya sebagai subyek hukum, badan hukum badan hukum berwenang untuk melakukan suatu tindakan hukum. Wewenang yang dimiliki oleh badan hukum ini pada pelaksanaannya dilakukan oleh pengurus.

Istilah badan hukum yang berasal dari bahasa Belanda (*Rechtspersoon*) merupakan istilah badan hukum yang biasa digunakan di Indonesia. Menurut Molengraff badan hukum adalah hak dan kewajiban para pengurus secara bersama dan di dalamnya termuat harta kekayaan yang dimiliki secara bersama serta tidak dapat dibagi. Seluruh pengurus bukan hanya memiliki pribadi bagiannya masing-masing dalam sebuah kesatuan, namun seluruh harta kekayaan juga dimiliki bersama. Harta kekayaan adalah milik semua anggota pribadi, maka setiap anggota pribadi merupakan juga pemilik harta yang terorganisasikan pada badan hukum tersebut.

Badan hukum diciptakan sebagai rupa dari bayangan manusia untuk melakukan perbuatan hukum yang ditetapkan oleh suatu negara. Suatu badan hukum dapat memiliki tanggung jawab yang sah berdasarkan hukum jika memenuhi unsur-unsur pokok yang harus dimiliki badan hukum berupa kekayaan atau harta yang tidak tergabung oleh harta subjek hukum lainnya, memiliki tujuan yang tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku, dalam lintas hukum memiliki suatu kepentingan, memiliki kepengurusan yang terstruktur dan jelas dalam organisasi tersebut, dan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki sifat yang teratur serta didaftarkan sebagai badan hukum. Menurut jenisnya badan hukum ini dibagi menjadi badan hukum publik dan privat. Badan hukum yang bersifat publik di Indonesia yaitu negara yang merupakan badan hukum yang original, sedangkan badan hukum yang bersifat privat merupakan badan hukum keperdataan biasanya didirikan perorangan misalnya perkumpulan (*vereniging*), Perseroan Terbatas (PT), koperasi, yayasan, dan sebagainya.

Di Indonesia yayasan bukan merupakan hal yang baru karena jauh sebelum Indonesia merdeka sebelum kemerdekaan sudah ada dan merupakan lembaga pendidikan yang didirikan dengan inisiatif berdasarkan kepedulian yang difungsikan dengan tujuan memfasilitasi pemberitahuan pengetahuan serta pengajaran untuk warga-warga. Tujuan didirikannya yayasan bermacam-macam seperti dimaksudkan untuk memberikan layanan pembelajaran untuk kaum pribumi pada saat itu dikarenakan kaum pribumi mendapatkan diskriminasi tentang pendidikan oleh belanda, untuk menyebarkan tentang suatu keagamaan dari yayasan ke yayasan, menggelorakan semangat perlawanan kepada masyarakat. Setelah kemerdekaan, barulah terbentuk yayasan yang difungsikan sebagai aktor pemerintahan yang digunakan untuk menjamin kehidupan di masyarakat yaitu pada bidang pembangunan, pendidikan.

Seiring dengan berjalannya waktu lama kelamaan dengan terus tumbuh dan berkembangnya penyelenggaraan pendidikan, Yayasan tidak memiliki kepastian hukum, hal ini menimbulkan penyimpangan terhadap tujuan awal didirikannya yayasan yaitu dengan alasan inisiatif serta peduli satu sama lain mulai berganti dengan alasan keuntungan. Dalam suatu kasus tertentu, ada yang mendirikan yayasan demi memperkaya diri sendiri dengan cara melakukan penggelapan pajak serta pencucian uang. Untung mencegah hal ini, Pemerintah Indonesia mengeluarkan peraturan yaitu Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan yang dikeluarkan pada masa reformasi. Yang dalam Undang-undang ini mengatur batasan serta syarat dalam yayasan agar tidak disalahgunakan oleh anggotanya.

Yayasan dalam pelaksanaannya seharusnya merupakan badan hukum sosial, nyatanya juga dapat menjadi aktor dalam melakukan perbuatan melawan atau melanggar hukum, bahkan melakukan kecurangan. Sebagai contoh yaitu dengan tujuan yayasan yang untuk mengejar

keuntungan, justru dalam hal ini lah memiliki potensi besar juga tuk melakukan atau terbuka untuk melakukan kecurangan tersebut. Salah satu kasus yang sempat membuat masyarakat gempar adalah pada bulan Mei tahun 2019, ketua GNPF (Inisial BN) terdapat kabar menjadi tersangka dengan kasus yaitu diduga menyalahgunakan rekening dan pencucian uang yang sumber dari dananya berasal dari Yayasan Keadilan untuk Semua (KUS), ia mengaku bahwa ia membuat rekening baru karena ada yang ingin meminjam nama yayasan keadilan. Hal ini dapat disebut dengan, penyelewengan dana. Adapun karena aksinya, berdasarkan pada UU No. 16 Tahun 2001 jo. UU No. 28 Tahun 2004 tentang Yayasan disebutkan 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.”

Secara mendasar yayasan merupakan harta yang terpisah serta diberi status sebagai badan hukum serta diperuntukkan secara khusus untuk melayani pekerjaan di bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan. Yayasan hanya boleh memilih jalur yang memang sudah ditentukan dalam undang-undang. menurut UU Yayasan Pasal 3, “Yayasan dapat melakukan kegiatan usaha untuk menunjang pencapaian maksud dan tujuannya dengan cara mendirikan badan usaha dan/atau ikut serta dalam suatu badan usaha”. Adapun dari kekayaan tersebut tidak boleh diberikan kepada seluruh jajaran pengurus di yayasan. Hal ini dikarenakan semua pengurus yayasan sifatnya sukarela, maka tidak boleh mengambil keuntungan. “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.”

Kasus mengenai kecurangan yang alih alih membawa nama Yayasan bukan hanya satu saja melainkan sudah sering terjadi. Penyelewengan atau penggelapan dan Yayasan pun akhir-akhir ini sedang terjadi, yaitu penyelewengan atau penggelapan dana Yayasan Aksi Cepat Tanggap (ACT). Pelaku dari tindak pidana ini adalah Presiden dari ACT itu sendiri yang mana menggunakan rata-rata 13 (tiga belas) persen dari dana hasil pengumpulan uang ataupun barang yang berasal dari masyarakat dengan dalih sebagai dana operasional yayasan. Namun dalam kasus ini pemerintah pun responsif dan melanjutkan kasus ini menjadi masalah yang serius sampai memberi efek jera kepada pelaku.

Tak dapat dipungkiri Yayasan yang fokus utamanya untuk mengumpulkan dan untuk menyalurkan kepada umat Muslim di daerah yang tertimpa bencana, dan lain-lain, pada akhirnya terlibat dalam kasus pidana. Akhir-akhir ini Yayasan terbesar di Indonesia dibanjiri dengan kekecewaan, salah satunya Yayasan Aksi Cepat Tanggap. Diawali dengan adanya dugaan para tersangka untuk mencoba menghilangkan barang bukti sampai menjadi tiga tersangka penyelewengan dana. Faktanya terdapat dana yang dikelola Yayasan sebanyak kurang lebih 2 (dua) triliun dan 103 (seratus tiga) miliar yang ditemukan di hasil penyelidikan, terdapat 450 (empat ratus lima puluh) miliar yang dipakai untuk keperluan operasional Yayasan dan pada tahun 2015 sampai 2019 sumber anggaran operasional dihasilkan dari potongan harga yang dilakukan oleh pengurus Yayasan sebanyak 20 (dua puluh) sampai 30 (tiga puluh) persen. Lalu pada tahun 2020 sampai 2022 berdasarkan pada opini komite dewan syari'ah Yayasan Aksi Cepat Tanggap pemotongannya sebesar 30 persen. Jadi, total keseluruhan uang yang masuk ke Aksi Cepat Tanggap dari tahun 2005 sampai 2020 sebanyak 2 (dua) triliun dan dipotong 450 (empat ratus lima puluh) miliar.

Polisi menetapkan empat orang petinggi dan mantan petinggi Aksi Cepat Tanggap yang menggelapkan dana bantuan dari masyarakat yang diantaranya dana tersebut didapat dari keluarga korban pesawat lion air JT 610 pada tanggal 18 Oktober 2019 yang diberi oleh perusahaan boeing yang senilai 2 (dua) triliun. Alih-alih memperbesar gaji nya sendiri karena ingin dipinjam entah siapa, nyatanya untuk kepentingan pribadi senilai 250 (dua ratus lima puluh) juta. Kemudian terdapat laporan pula dari Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan bahwa terdapat dana umat yang ditujukan sejumlah aktivis yang diduga sebagai aksi terorisme.

Pengurus Yayasan ACT atau empat tersangka tersebut dijerat pasal-pasal pidana maupun UU ITE. Ahyudin dan Ibnu Khajar serta dua tersangka lainnya terancam hukuman 20 tahun penjara akibat Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) tersebut. Kasus ini mencerminkan bahwa masyarakat yang terlalu percaya terhadap Yayasan yang memiliki niat baik namun pemerintah lupa untuk mengawasi secara terus menerus agar tidak terjadi hal-hal seperti kasus di atas. Maka dari itu

penulisan ini bertujuan untuk memberitahukan perlunya pengawasan eksternal Yayasan sebagai bentuk reduksi atas penyalahgunaan dana Yayasan.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum yuridis adalah penelitian hukum berbasis kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder belaka dan tidak memakai data primer. Penelitian ini dilakukan guna mendapatkan bahan-bahan berupa teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan hukum yang berhubungan dengan pokok bahasan. Penelitian hukum ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif karena untuk menjawab permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, akan diadakan penelusuran menggunakan data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur yang membahas atau berkaitan dengan urgensi penguatan pengawasan eksternal terhadap yayasan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan komparasi (*comparative approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan undang-undang (*status approach*) atau pendekatan yuridis yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum. Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Pendekatan perundang-undangan ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi atau kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya. Peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 tahun 2001 tentang Yayasan. Pendekatan komparasi digunakan untuk menganalisis permasalahan dengan sistem hukum baik undang-undang maupun putusan pengadilan yang terdapat di negara lain. Negara yang menjadi bahan komparasi adalah negara Belanda dengan *burgerlijk wetboek*-nya. Pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis permasalahan dengan kasus yang sedang hangat di masyarakat. Dalam hal ini, peneliti mengangkat kasus penggelapan dana Yayasan Aksi cepat tanggap.

PEMBAHASAN

Pengaturan Yayasan Pengumpul Dana Masyarakat di Indonesia

Yayasan merupakan badan hukum yang kekayaannya dipisah untuk memenuhi tujuannya. Berbeda dengan badan hukum lain, Yayasan bergerak hanya di tiga bidang, yaitu sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Di Indonesia, Yayasan diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 2004 tentang Yayasan (UU Yayasan). Dalam proses pendiriannya, Yayasan memiliki Anggaran Dasar Rumah Tangga (AD/RT) yang setidaknya memuat beberapa poin berikut:

- a. Nama dan tempat kedudukan
- b. Maksud dan tujuan serta kegiatan untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut
- c. Jangka waktu pendirian
- d. Jumlah kekayaan awal yang dipisahkan dari kekayaan pribadi pendiri dalam bentuk uang atau benda
- e. Cara memperoleh dan penggunaan kekayaan
- f. Tata cara pengangkatan, pemberhentian, dan penggantian anggota, pembina, pengurus dan pengawas
- g. Hak dan kewajiban anggota pembina, pengurus dan pengawas
- h. Tata cara penyelenggaraan rapat anggota Yayasan
- i. Ketentuan mengenai perubahan anggaran dasar
- j. Penggabungan dan pembubaran Yayasan
- k. Penggunaan kekayaan sisa likuidasi atau penyaluran kekayaan Yayasan setelah pembubaran

Dalam AD/RT Yayasan perlu diatur sedemikian rupa terkait kekayaan Yayasan karena terpisah dengan kekayaan pribadi. Selain itu perolehan kekayaan juga harus diatur sesuai bidang gerak suatu Yayasan. Ruang lingkup Yayasan berbeda dengan perseroan terbatas karena hanya mencakup tiga bidang diatas. Bidang tersebut dinilai bertujuan untuk kesejahteraan bersama. Akibatnya Yayasan memerlukan transparansi dan akuntabilitas dalam menyusun kebijakannya.

Seperti Ikhtisar laporan tahunan Yayasan harus diumumkan pada papan pengumuman di kantor Yayasan.

UU Yayasan telah mengatur setidaknya ada empat prinsip yang harus dipenuhi oleh suatu Yayasan, yaitu:

- a. Kemandirian Yayasan sebagai badan hukum yang mana memiliki pemisahan kekayaan sehingga diperlukan usaha, baik berupa dana sumbangan masyarakat maupun usaha lainnya, untuk memenuhi kebutuhan yayasan tersebut
- b. Asas keterbukaan terhadap segala kegiatan Yayasan sehingga masyarakat umum mengetahui arah penyaluran dana yayasan melalui laporan kegiatannya
- c. Akuntabilitas publik sebagai pertanggungjawaban pengelolaan yayasan yaitu berupa kewajiban membuat laporan tahunan sebagai bentuk pertanggungjawaban yayasan kepada donatur, pihak ketiga dan publik
- d. Organisasi sosial non pemerintah yang memiliki tujuan untuk membantu dan memberdayakan masyarakat secara sukarela.

Yayasan yang sumber dananya dari hasil usaha sendiri biasanya akan mendirikan kegiatan bersifat komersial. Namun, Yayasan tersebut tetap memiliki batasan yang telah diatur dalam UU Yayasan seperti:

- a. Yayasan hanya dapat mendirikan badan usaha yang kegiatannya sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan
- b. Yayasan dapat berpartisipasi dalam berbagai bentuk usaha yang bersifat prospektif dengan syarat total penyertaan tersebut adalah 25% dari nilai kekayaan Yayasan
- c. Kegiatan usaha penanaman modal suatu perusahaan atau yayasan yang didirikan tidak boleh bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan/atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Anggota pembina, pengurus dan pengawas Yayasan dilarang merangkap jadi anggota direksi atau pengurus dan anggota dewan komisaris atau pengawas dari badan usaha yang didirikan tersebut.
- e. Jadi, sebagai badan hukum publik yang mengelola dana untuk pemberdayaan masyarakat, Yayasan harus bersifat terbuka terhadap segala kegiatannya. Yayasan pun memiliki pengurus yang bertanggung jawab dalam menjalankan tujuan Yayasan serta pengawas yang bertugas mengawasi pelaksanaan kegiatannya. Sayangnya belum diatur tentang pengawas eksternal yang terpisah untuk mengukur objektivitas pengamatan pengawasan terhadap suatu Yayasan, hingga saat ini hanya ada pengawas eksternal yang bersifat pasif seperti kejaksan. Walaupun UU Yayasan telah secara tegas mengatur jalannya Yayasan sebagai penghimpun dana masyarakat, tetapi pengaturan terkait badan pengawas eksternalnya dinilai kurang diperhatikan.

Bentuk Pengawasan Eksternal bagi Yayasan Pengumpul Dana sebagai Langkah Preventif atas Penyalahgunaan Dana Yayasan

Peristiwa penyalahgunaan dana yayasan Aksi Cepat Tanggap membuat dampak yang luar biasa bagi masyarakat. Sebagai salah satu Yayasan yang bergerak di bidang kemanusiaan membuatnya sering menjadi andalan masyarakat untuk menyumbangkan dana kepada umat Muslim yang kurang mampu baik dari segi finansial maupun materil. Penyalahgunaan dana ini menjadi pertanyaan bagi salah satu organ wajib Yayasan ACT yakni dewan pengawas yang memiliki wewenang untuk mengawasi dan memberi nasihat kepada pengurus dalam menjalankan kegiatan Yayasan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 40 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan yang berbunyi "*Pengawas ialah salah satu organ organ/bagian Yayasan yang memiliki tugas untuk melakukan pengawasan serta memberi nasihat kepada Pengurus dalam mengakomodasi dan menjalankan kegiatan Yayasan.*" Dari pasal tersebut didapati bahwa Dewas memiliki wewenang untuk mengawasi seluruh kegiatan Yayasan yang diinisiasi oleh pengurus. Dalam hal Yayasan ACT, Dewas memiliki wewenang untuk mengawasi seluruh kegiatan Yayasan termasuk dalam hal indikasi penyalahgunaan dana Yayasan.

Entitas pengawas atas Yayasan di Indonesia masih berada di dalam Yayasan atau masuk ke dalam struktur Yayasan. Pengaturan atas dewan pengawas ini juga tidak secara tegas menyebut

harus orang yang berasal dari luar atau dalam Yayasan. Hal ini yang dapat membuat penyelundupan hukum dan menyebabkan *conflict of interest* apabila tidak terdapat pengaturan atas hal tersebut. Selain itu, dewan pengawas yayasan di Indonesia tidak memiliki kekuatan untuk mengambil alih program dari Pengurus sehingga posisi dewan pengawas yayasan lemah walau memiliki kekuatan untuk memberhentikan pengurus yayasan, tetapi hanya bersifat sementara. Pengawasan internal ini juga merupakan struktur tingkat dua yang memiliki pengaruh, namun merupakan organ yayasan yang mandiri dan terpisah. Namun pengawas internal yayasan memiliki wewenang sebagai berikut

- 1) Pengawas berhak melakukan pemeriksaan terhadap dokumen keuangan Yayasan. Oleh karena itu, tepat untuk menunjuk seseorang dengan keterampilan dan pengalaman di bidang akuntansi keuangan untuk mengawasi pelaksanaan manajemen yayasan yang baik.
- 2) Pengawas berhak mengetahui segala tindakan yang dilakukan oleh panitia dan memberikan teguran kepada panitia.
- 3) Pengawas berwenang memberhentikan sementara panitia penyelenggara, jika panitia kedapatan bertindak bertentangan langsung dengan Anggaran Dasar dan Peraturan Negara yang berlaku.
- 4) Pengawas harus melaksanakan tugasnya dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab untuk kepentingan yayasan.

Mekanisme pengawasan eksternal dari yayasan perlu dilakukan untuk mencegah adanya peristiwa seperti kasus Yayasan ACT ini. Bentuk pengawasan eksternal atas yayasan sudah dilakukan dengan berbagai cara yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, yakni

- 1) mewajibkan yayasan untuk melakukan audit keuangan lewat akuntan publik;
- 2) perubahan kepengurusan harus dilaporkan kepada Menteri yang terkait; serta
- 3) pemeriksaan yayasan oleh Kejaksaan berdasarkan penetapan pengadilan apabila terdapat kerugian negara atas pengelolaan keuangan yayasan dan lain sebagainya.

Pengawasan yayasan secara eksternal saat ini masih bersifat periodic dalam setahun sehingga control atas yayasan masih sangat tipis. Hal ini perlu diperkuat mengenai peran pengawasan eksternal atas yayasan. Entitas pengawasan eksternal yayasan di Belanda diatur dalam Pasal 297 Ayat (1) *Dutch Civil Code* yang mana mengindikasikan adanya pengawasan dari Kejaksaan (*supervisory*) atas indikasi ketiadaan itikad baik yayasan yang berdasarkan undang-undang dan anggaran dasar. Pasal tersebut berbunyi: “*Het openbaar ministerie bij de rechtbank is, bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd, bevoegd aan het bestuur inlichtingen te verzoeken* (Dalam hal timbul keragu-raguan yang serius apakah undang-undang atau anggaran dasar telah dipatuhi dengan itikad baik, atau apakah pengurus telah menjalankannya dengan baik, penuntut umum di pengadilan berwenang untuk meminta keterangan kepada pengurus). Pasal tersebut mengindikasikan bahwa Kejaksaan dapat melakukan pengawasan atas yayasan apabila terdapat sebuah kerancuan atau ketidaksesuaian antara tindakan yayasan dengan ketentuan anggaran dasar atau undang-undang.

Indonesia sudah menerapkan hal yang serupa dengan yang ada di Belanda. Indonesia mengkomodasikannya di Pasal 53 UU Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. Walau demikian, pengawasan dari Kejaksaan bersifat pasif, artinya harus menunggu laporan atau dugaan dari masyarakat terlebih dahulu agar Kejaksaan dapat menindaklanjutinya. Laporan tersebut memberikan dasar kepada Kejaksaan untuk bergerak memeriksa yayasan yang diduga melakukan pelanggaran, baik pelanggaran atas anggaran dasar yayasan terkait maupun undang-undang.

Pengawasan pasif ini menyebabkan ketidakefektifan dalam mengawasi seluruh yayasan yang ada di Indonesia terutama yayasan yang bergerak di bidang pengumpulan dana masyarakat. Pengertian atas Pengumpulan Uang atau Barang dapat dilihat dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengumpulan Uang atau Barang yang berbunyi: “*Pengumpulan Uang atau Barang yang selanjutnya disebut PUB adalah setiap usaha memperoleh uang atau barang untuk pengembangan dalam bidang sosial, mental/agama/kerohanian. Kejasmanian, dan kebudayaan.*” Keseluruhan bidang di atas dapat dilakukan sebuah mekanisme pengumpulan dana dalam rangka pembangunan dan pengembangan kemanusiaan.

Yayasan yang bergerak di bidang pengumpulan dana juga berkewajiban untuk mengajukan izin yang berkaitan dengan hal tersebut. Hal ini termaktub dalam Pasal 3 Ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengumpulan Uang dan Barang yang mana menjelaskan bahwa “(1) *Penyelenggaraan PUB dilaksanakan oleh masyarakat melalui Organisasi Kemasyarakatan yang berbadan hukum.* (2) *Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a.....; atau b. yayasan.*” Setelah itu, yayasan harus memintakan izin kepada Menteri Sosial RI untuk melakukan kegiatan tersebut, Dijelaskan dalam Pasal 3 Ayat (3) Permensos RI Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan PUB, bahwa “*Penyelenggaraan PUB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus mendapatkan izin dari Menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangan.*”

Seluruh pengawasan masih bersifat eksternal dan internal. Walau terdapat pengawasan eksternal, hal tersebut masih pasif dan masih ada celah bagi yayasan untuk melakukan penyelundupan maupun pelanggaran hukum. Sehingga diperlukan suatu konsep pengawasan eksternal yang aktif dan selalu mengawasi yayasan terutama bagian keuangan dan penggunaan dana. Pengawasan aktif adalah pengawasan yang berbentuk perwujudan nyata pimpinan suatu entitas badan/unit/instansi terhadap bawahannya, pengawasan ini biasanya berbentuk inspeksi secara langsung atau bersifat lapangan. Sedangkan pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh luar badan/unit/instansi yang bersangkutan terhadap kegiatan-kegiatan instansi tersebut. Sehingga pengertian dari pengawasan eksternal yayasan yang bersifat aktif adalah pengawasan yang diwujudkan oleh pihak dari luar yayasan untuk mengawasi kegiatan-kegiatan yayasan secara aktif dan kontinu.

Dari analisis di atas, maka yayasan dapat diawasi oleh instansi pemerintah yang berwenang di dalam mengeluarkan izin pengumpulan dana atau barang, dalam hal ini Kementerian Sosial RI. UU Yayasan hanya mengatur bahwa pengawas dapat diangkat dari orang perseorangan yang mampu melakukan perbuatan hukum. Tidak mengatur mengenai asal dari pengawas ini sehingga perlu untuk merubah UU Yayasan mengenai hal ini. Selain itu, perlu adanya unsur eksternal dalam dewan pengawas yayasan, entah itu pendelegasian dari pemerintah lewat Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) Kementerian Sosial RI/instansi lain ataupun unsur masyarakat sehingga pengawasan yayasan tidak menimbulkan *conflict of interest*.

Selain dari pengawasan eksternal tersebut, pembentuk undang-undang (dalam hal ini DPR bersamaan dengan Presiden) perlu untuk menambah kewenangan kepada Kejaksaan Negeri setempat atau yang memiliki domisili sama yayasan pengumpul dana untuk mengawasi secara aktif. Bukan hanya sebagai penerima laporan dari masyarakat, melainkan juga sebagai pengawas aktif yang berasal dari eksternal yayasan.

Dari paparan di atas, ada beberapa bentuk pengawasan eksternal aktif yang dapat diaplikasikan kepada yayasan, yakni:

- 1) Kejaksaan Negeri setempat yang berdomisili sama dengan yayasan pengumpul dana, atau yang memiliki izin pengumpulan dana yang dikeluarkan oleh Kementerian Sosial RI berdasar pada Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengumpulan Uang atau Barang;
- 2) Kementerian Sosial Republik Indonesia lewat Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP) melakukan pengawasan secara aktif dan periodik kepada yayasan yang melakukan kegiatan pengumpulan dana;

Dewan pengawas yayasan memiliki unsur eksternal walau dewan merupakan struktur pengawas internal. Hal ini diperlukan agar menciptakan keseimbangan di dalam yayasan. Perwujudan dari hal tersebut dapat terealisasi lewat perubahan UU Yayasan (UU Nomor 16 Tahun 2001 tentang yayasan)

KESIMPULAN

Yayasan merupakan badan hukum yang kekayaannya dipisah untuk memenuhi tujuannya. Berbeda dengan badan hukum lain, Yayasan bergerak hanya di tiga bidang, yaitu sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Di Indonesia, Yayasan diatur dalam Undang- Undang Nomor 28 tahun 2004 tentang Yayasan (UU Yayasan). Sebagai badan hukum publik yang mengelola dana untuk pemberdayaan masyarakat, Yayasan harus bersifat terbuka terhadap segala kegiatannya. Yayasan

pun memiliki pengurus yang bertanggung jawab dalam menjalankan tujuan Yayasan serta pengawas yang bertugas mengawasi pelaksanaan kegiatannya. Sayangnya belum diatur tentang pengawas eksternal yang terpisah untuk mengukur objektivitas pengamatan pengawasan terhadap suatu Yayasan. Walaupun UU Yayasan telah secara tegas mengatur jalannya Yayasan sebagai penghimpun dana masyarakat, tetapi pengaturan terkait badan pengawas eksternalnya dinilai kurang diperhatikan. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 40 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan yang berbunyi “*Pengawas ialah salah satu organ organ/bagian Yayasan yang memiliki tugas untuk melakukan pengawasan serta memberi nasihat kepada Pengurus dalam mengakomodasi dan menjalankan kegiatan Yayasan.*”

Dari pasal tersebut didapati bahwa Dewas memiliki wewenang untuk mengawasi seluruh kegiatan Yayasan yang diinisiasi oleh pengurus. Dalam hal Yayasan ACT, Dewas memiliki wewenang untuk mengawasi seluruh kegiatan Yayasan termasuk dalam hal indikasi penyalahgunaan dana Yayasan. Entitas pengawas atas Yayasan di Indonesia masih berada di dalam Yayasan atau masuk ke dalam struktur Yayasan. Pengaturan atas dewan pengawas ini juga tidak secara tegas menyebut harus orang yang berasal dari luar atau dalam Yayasan. Hal ini yang dapat membuat penyelundupan hukum dan menyebabkan *conflict of interest* apabila tidak terdapat pengaturan atas hal tersebut. Selain itu, dewan pengawas yayasan di Indonesia tidak memiliki kekuatan untuk mengambil alihkan program dari Pengurus sehingga posisi dewan pengawas yayasan lemah walau memiliki kekuatan untuk memberhentikan pengurus yayasan, tetapi hanya bersifat sementara. Dalam Pasal 53 UU Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, pengawasan dari Kejaksaan bersifat pasif, artinya harus menunggu laporan atau dugaan dari masyarakat terlebih dahulu agar Kejaksaan dapat menindaklanjutinya.

Laporan tersebut memberikan dasar kepada Kejaksaan untuk bergerak memeriksa yayasan yang diduga melakukan pelanggaran, baik pelanggaran atas anggaran dasar yayasan terkait maupun undang-undang. Pengawasan pasif ini menyebabkan ketidakefektifan dalam mengawasi seluruh yayasan yang ada di Indonesia terutama yayasan yang bergerak di bidang pengumpulan dana masyarakat. Seluruh pengawasan yayasan juga masih bersifat eksternal dan internal. Walau terdapat pengawasan eksternal, hal tersebut masih pasif dan masih ada celah bagi yayasan untuk melakukan penyelundupan maupun pelanggaran hukum. Sehingga diperlukan suatu konsep pengawasan eksternal yang aktif dan selalu mengawasi yayasan terutama bagian keuangan dan penggunaan dana. Pengawasan aktif adalah pengawasan yang dilakukan pimpinan terhadap bawahannya, pengawasan ini biasanya dalam bentuk inspeksi langsung. ada beberapa bentuk pengawasan eksternal aktif yang dapat diaplikasikan kepada yayasan, yakni: 1. Kejaksaan Negeri setempat yang berdomisili sama dengan yayasan pengumpul dana, atau yang memiliki izin pengumpulan dana yang dikeluarkan oleh Kementerian Sosial RI berdasar pada Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengumpulan Uang atau Barang; 2. Kementerian Sosial Republik Indonesia lewat Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP) melakukan pengawasan secara aktif dan periodik kepada yayasan yang melakukan kegiatan pengumpulan dana; 3. Dewan pengawas yayasan memiliki unsur eksternal walau dewas merupakan struktur pengawas internal. Hal ini diperlukan agar menciptakan keseimbangan di dalam yayasan. Perwujudan dari hal tersebut dapat terealisasi lewat perubahan UU Yayasan (UU Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan).

SARAN

Perlunya penguatan Undang-Undang yayasan, hal ini bisa dilakukan dengan membuat undang-undang yang mempertegas bahwa dewan pengawas yayasan harus memiliki unsur eksternal walaupun dewas merupakan struktur pengawas internal. Hal ini diperlukan agar menciptakan keseimbangan di dalam yayasan serta mencegah terjadinya penyelundupan hukum yang dapat menyebabkan *conflict of interest*. Perwujudan dari hal tersebut dapat terealisasi lewat perubahan UU Yayasan (UU Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan); Pembentuk undang-undang (dalam hal ini DPR bersamaan dengan Presiden) perlu untuk menambah kewenangan kepada Kejaksaan Negeri setempat atau yang memiliki domisili sama yayasan pengumpul dana untuk mengawasi secara aktif. Bukan hanya sebagai penerima laporan dari masyarakat, melainkan juga sebagai pengawas aktif yang berasal dari eksternal yayasan;

Yayasan dapat diawasi oleh instansi pemerintah yang berwenang di dalam mengeluarkan izin

pengumpulan dana atau barang, dalam hal ini Kementerian Sosial RI. Kementerian Sosial Republik Indonesia lewat Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dapat melakukan pengawasan secara aktif dan periodik kepada yayasan yang melakukan kegiatan pengumpulan dana.

Referensi

- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Setjen dan Kepaniteraan. MKRI. Cetakan Kedua : Jakarta. 2006, hlm 29
- E, Daly. (2008). *Pengawasan*. Jakarta: Kencana, hlm. 23.
- Fuady, Munir. *Menata Bisnis Modern di Era Global*. Bandung: PT Citra Aditya Bakt Yayasan lebih 2008, hlm 46.
- H.S., Notonegoro. (2018). *Supervision of Foundation Management Based on Law Number 28 of 2004 concerning Foundations*. *Jurnal Sosial dan Budaya Syar-I*, 5(3): 283 – 284.
- LA, Koele. (2016). *The Dutch Private Foundation in Comparison with Trusts: For The Same Purpose but Rather Different*. *Trust & Trustees*, 22(1): 142.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001, Ps.43 ayat (1).
- Indonesia, Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 8 Tahun 2021, Ps.1 angka (1).
- Indonesia, Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 8 Tahun 2021, Ps.3 ayat (1) .
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001, Ps.40 ayat (3).
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek Boek 2). Ps 297.
- Muhammad, Rifa'i. *Sejarah Pendidikan Nasional Dari Masa Klasik Hingga Modern*. Ar- Ruzz Media: Jogjakarta. 2011, hlm, 80.
- S.P, Siagian. (2005). *Fungsi-fungsi Manajerial*, Edisi Revisi Cetakan Pertama. Jakarta. Bumi Aksara. hlm. 115.
- Supramono, Gatot. *Hukum Yayasan di Indonesia*. Rineka Cipta: Jakarta. 2008, hlm. 1.
- Tami, Rusli. *Sistem Badan Hukum Indonesia*. CV Anugrah Utama Raharja 2013: Lampung, hlm 1
- Tutik, Titik Triwulan. *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*. Prenada Media Group: Jakarta, hlm 40.