

## Kerangka Hukum untuk Kegiatan sosial di Indonesia

Eryanto Nugroho

### Abstrak

*Meningkatnya kekerasan fisik yang dilakukan oleh massa terorganisir—yang umumnya tergabung dalam organisasi kemasyarakatan (ormas)—membuat pemerintah bereaksi keras dengan mengajukan rancangan undang-undang guna mengatur ormas ini. Masalahnya tak sesederhana itu mengingat implikasinya yang potensial mengancam eksistensi organisasi sosial berbadan hukum lain macam yayasan atau perkumpulan.*

**Kata kunci:** yayasan; perkumpulan; filantropi.

### A. Pengantar

Ada banyak istilah yang sering digunakan untuk menggambarkan organisasi-organisasi yang bergerak di bidang sosial. Ada yang menyebutnya lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi nonpemerintah (Ornop), organisasi nonprofit (Nirlaba), organisasi masyarakat sipil, dan sebagainya. Semua pemilihan istilah tersebut tentunya memiliki alasan dan sudut pandang tertentu.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ada pendapat yang mengatakan bahwa istilah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) mencerminkan kuatnya hegemoni negara atas unsur-unsur masyarakat sipil. Istilah Organisasi Non-Pemerintah (Ornop) sering dianggap sebagai wacana tanding (*counter discourse*) yang sengaja dipergunakan sebagai upaya dekonstruksi wacana hegemonis. Lihat M.M.Billah, "Perkembangan Ornop di Indonesia" (Prosiding Seminar SMERU, 15 Agustus 2000), hal. 4

Namun demikian seringkali menjadi berlarut-larut jika kita mencoba mendefinisikan masing-masing istilah tersebut tanpa dasar tolak ukur yang jelas. Apa yang dimaksud dengan LSM? Apa bedanya dengan Ornop? Kenapa pula ada yang disebut dengan Organisasi Masyarakat Sipil?

Kesimpangsiuran diakibatkan karena istilah-istilah tersebut (LSM, Ornop dll) sesungguhnya adalah istilah-istilah yang berada dalam wilayah praktis sehingga pemaknaan maupun perspektif terhadap masing-masing istilah sangat bergantung pada pandangan praktisinya terhadap organisasi yang bersangkutan. Setiap praktisi akan menjabarkan kriteria dan perspektif yang berbeda-beda.

Merupakan suatu solusi untuk mengenali berbagai perbedaan tersebut dengan menggunakan istilah atau terminologi yang dikenal dalam hukum sehingga tidak menimbulkan kesimpangsiuran.

## **B. Badan Hukum Yayasan dan Perkumpulan**

Untuk bidang kegiatan sosial, hukum mengenal dua jenis pengaturan organisasi yaitu:

1. Non-Membership Organisation (organisasi tanpa anggota)
2. Membership Based Organisation (organisasi berdasarkan keanggotaan)

Untuk organisasi tanpa anggota (*non-membership organisation*), hukum Indonesia menyediakan jenis **badan hukum Yayasan** yang diatur melalui UU No.28 Tahun 2004 Tentang Yayasan.

Sementara untuk organisasi yang berdasarkan keanggotaan (*membership based organisation*), hukum Indonesia menyediakan jenis **badan hukum Perkumpulan** yang masih diatur dalam peraturan kolonial Stb.1870-64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum (*Rechtspersoonlijkheid van Verenigingen*).

Berikut ini ialah sekilas penjabaran mengenai dua jenis badan hukum yang bergerak di bidang kegiatan sosial tersebut.

### **B.1. Yayasan**

*“...The Ministry of Law and Legislation will form a working group to make policy recommendations and to draft legislation on foundations to be submitted to Parliament by end-April 2000. The legislation will require foundations to file public statement of activities, including audited*

*accounts*<sup>2</sup>.

Penggalan kalimat tersebut harus diakui punya peran yang signifikan dalam membangkitkan kembali rancangan undang-undang Yayasan yang telah disimpan sebagai draft di Departemen Kehakiman sejak 1976. Bukan sekedar “dibangkitkan”, draft RUU yang sempat terpendam lama itu mendadak meningkat begitu cepat akselerasi pembahasannya yang kemudian pada 6 Agustus 2001 disahkan menjadi undang-undang tanpa adanya cukup partisipasi publik.<sup>3</sup>

Dilihat dari sudut pandang hukum, aturan main dalam praktek yayasan di Indonesia memang seringkali dianggap kurang jelas. Yayasan di Indonesia selama ini hanya merujuk pada beberapa Yurisprudensi antara lain adalah<sup>4</sup> :

1. Putusan *Hoogerechtsb Hof* tahun 1884;<sup>5</sup>
2. Putusan Mahkamah Agung tentang Yayasan Sukapura tanggal 26 November 1969 No.152 K/Sip/1969;<sup>6</sup>
3. Putusan Mahkamah Agung pada kasus Yayasan Dana Pensiun HBM tanggal 27 Juni 1973 No.124/Sip/1973.<sup>7</sup>

Selain yurisprudensi-yurisprudensi di atas, memang ada disebut kata “yayasan” dalam beberapa pasal dalam KUHPerdara dan Rv, namun

---

<sup>2</sup> Letter Of Intent Tanggal 20 Januari 2000, Memorandum of Economic and Financial Policies

Medium-Term Strategy and Policies for 1999/2000 and 2000 Bagian IV. Structural Reform, Pasal 32. Dikutip dari [www.imf.org](http://www.imf.org)

<sup>3</sup> Eryanto Nugroho, “Yayasan Menjelang 6 Agustus 2002” (Makalah belum dipublikasikan), hal.1

<sup>4</sup> Eryanto Nugroho, “Mengkritisi UU Yayasan”, (Makalah disampaikan pada Seminar Menyoal UU Yayasan Yang Buruk yang diadakan oleh CSIS, CETRO, dan Yayasan Tifa, Jakarta 16 Mei 2002), hal.1

<sup>5</sup> Ratnawati Prasodjo, “Rancangan Undang-Undang Tentang Yayasan”, (Makalah disampaikan pada lokakarya Depkeham, Jakarta November 2000), hal. 3

<sup>6</sup> Chidir Ali, *Badan Hukum*, cet.2 (Bandung: Alumni, 1999), hal.91

<sup>7</sup> Pertimbangan Pengadilan Negeri yang dibenarkan oleh Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung a.l adalah : 1) Yayasan Dana Pensiun HBM tersebut didirikan di Jakarta dengan nama “*Stichting Pensioenfonds HBM Indonesie*” dan bertujuan untuk menjamin keuangan para anggotanya 2) Para anggota yayasan adalah pegawai NV. HBM 3) Yayasan HBM memiliki pengurus sendiri yang terlepas dari NV. HBM 4) Pengurus yayasan dapat mewakili yayasan di dalam maupun di luar pengadilan 5) Yayasan tersebut memiliki harta sendiri 6) Yayasan tersebut merupakan badan hukum. Diambil dari Chidir Ali, *Badan Hukum*, cet.2 (Bandung: Alumni, 1999), hal.91

dalam pasal-pasal tersebut tidak terdapat definisi ataupun aturan main yang jelas tentang yayasan. Hal ini tentunya bertolak belakang dengan negara Belanda, yang banyak jadi “panutan” dalam hukum Indonesia, yang telah memiliki *Wet op Stichtingen* sejak tahun 1956.<sup>8</sup>

Kondisi ketidakjelasan tersebut mengakibatkan seringnya badan hukum yayasan banyak dipandang sebagai pilihan bentuk yang strategis untuk melakukan berbagai jenis kegiatan seperti untuk bisnis terselubung yang berkedok kegiatan sosial atau sebagai lembaga *money laundering*.

Undang-undang tentang yayasan memang diam-diam menghanyutkan. Tampilannya kerap menipu, sering dianggap tidak penting walaupun sebenarnya berdampak cukup besar. Bayangkan saja, mulai dari yayasan-yayasan masjid di kampung-kampung hingga yayasan-yayasan “selebritis kasus korupsi” seperti Yayasan Dharmais, Yayasan Raudhatul Jannah dan yang sebangsanya, semuanya terikat oleh undang-undang ini.

Sejak kelahirannya, undang-undang ini sudah mengundang kontroversi. Pada tahun 2001 itu, selain tidak diterima oleh masyarakat undang-undang ini juga nampaknya disesali oleh pemerintah dan DPR yang melahirkannya. Pada awal 2002, tidak berapa lama sejak disahkan pada Agustus 2001, rencana untuk merevisi sudah bergaung bahkan sebelum undang-undang itu sendiri mulai berlaku.

Konon kabarnya Departemen Kehakiman pada masa itu kebanjiran surat keluhan terhadap undang-undang ini. Mulai dari pengaturan pengurus yang tidak boleh digaji, struktur baku yang menyulitkan, dan berbagai permasalahan di tataran praktek lainnya. Suatu hal yang bisa dihindari sebetulnya jikalau sejak awal proses pembuatannya dilakukan dengan partisipatif.

Akhirnya dilakukan revisi. Pada tahun 2004, akhirnya lahirlah UU No.28 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No.16 Tahun 2001 yang mengatur mengenai Yayasan.

## B.2. Perkumpulan

Secara umum, ilmu hukum mengenal 2 jenis perkumpulan yaitu:<sup>9</sup>

1. Perkumpulan dalam arti luas. Yaitu yang merupakan bentuk asal dari semua persekutuan yang meliputi Firma, CV, PT, Koperasi dll

<sup>8</sup> Nugroho, *op.cit.*, hal. 2

<sup>9</sup> HMN. Purwosutjipto sebagaimana dikutip dalam Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung, Alumni, 1999), hal.116

2. Perkumpulan dalam arti sempit. Yaitu perkumpulan yang lazim disebut *vereniging* yang tidak termasuk dalam bidang hukum dagang.

Yang akan dibahas di artikel ini ialah Perkumpulan dalam arti sempit. Perkumpulan ini diatur dalam Stb. 1870-64 yang dikeluarkan pada 28 Maret 1870.

Perkumpulan tersebut bersifat non-profit, itulah sebabnya istilah yang digunakan ialah *vereniging* yang merupakan lawan dari *maatschap* atau *vennootschap* (perusahaan). Di Indonesia, perkumpulan jenis ini kerap disebut dengan Perhimpunan, Ikatan, Persatuan, Perkumpulan dll.

Kedudukan Badan Hukum dari Perkumpulan tersebut diperoleh sesudah ada pengakuan dari Menteri Kehakiman. Pengesahan dilakukan oleh menteri dengan menyetujui anggaran dasar perkumpulan yang memuat maksud tujuan, azas-azas, lapangan pekerjaan dll. Menteri dapat menolak jika ada alasan yang bertentangan dengan kepentingan umum dengan memuat segala alasan penolakan dalam keputusannya.

Stb 1870-64 ini sebenarnya mengenai Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum (*Rechtspersoonlijkheid van Verenigingen*), namun demikian Stb 1870-64 ini tetap mengenal dan mengakui Perkumpulan yang tidak berbadan hukum.<sup>10</sup>

Dengan demikian dapat dilihat bahwa Stb 1870-64 ini mengatur 2 jenis perkumpulan dalam arti sempit yaitu Perkumpulan Berbadan Hukum dan Perkumpulan Tidak Berbadan Hukum. Bagi Perkumpulan Tidak Berbadan Hukum, segala perbuatannya terhadap pihak III akan dipandang sebagai perbuatan pribadi para pengurusnya.

Pengaturan badan hukum Perkumpulan yang masih dalam bentuk Staatblad tentunya menyulitkan dalam tataran praktek. Karena jarang diketahui secara umum, bahkan terkadang seorang notaris juga tidak mengetahuinya, badan hukum Perkumpulan pada masa sekarang ini jarang digunakan oleh orang-orang yang ingin bergerak di bidang sosial. Sebagian besar menggunakan badan hukum Yayasan.

Pada kisaran 1994, Departemen Kehakiman sempat memiliki draft peraturan RUU Yayasan dan Perkumpulan. Namun seiring dengan perkembangan sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, akhirnya pemerintah dan DPR melahirkan UU Yayasan. Di dalam Departemen Kehakiman sendiri sebetulnya telah ada Draft RUU Perkumpulan namun hingga kini belum terjadwal untuk dibahas di DPR.

---

<sup>10</sup> Pasal 8 Stb. 1870-64

### C. Ormas: MakhluK Politik atau MakhluK Hukum?<sup>11</sup>

Pada 1985, lahir UU No.8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas). Undang-undang ini mencoba mengatur semua organisasi yang didirikan berdasarkan kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, atau agama.

Ada aroma politik yang kental dalam lahirnya undang-undang ini. UU Ormas memang didesain untuk menerapkan konsep “wadah tunggal”, yaitu konsep untuk menempatkan segala jenis organisasi dengan kepentingannya masing-masing (kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, atau agama) ke dalam satu jenis format organisasi yaitu Organisasi Kemasyarakatan sehingga lebih mudah untuk dikontrol.

Ada beberapa pengaturan dalam undang-undang ini yang banyak menjadi keberatan dari para aktivis pegiat LSM/Ornop. Selain pengaturan soal asas tunggal dan berbagai mekanisme kontrol lainnya, banyak LSM/Ornop juga keberatan atas kewenangan pembubaran oleh pemerintah yang diatur dalam undang-undang ini.

Di era sekarang ini, kewenangan pembubaran suatu organisasi secara sepihak oleh pemerintah memang sudah tidak boleh diteruskan lagi.<sup>12</sup> Pembubaran suatu organisasi dalam hal terjadi suatu permasalahan seharusnya dilakukan berdasarkan **keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap**.<sup>12</sup> Hal ini tentunya demi menjamin kebebasan berserikat dan berkumpul sebagaimana diatur dalam konstitusi kita.

Sedikit banyak UU Ormas ini mengalami permasalahan dalam implementasinya. Banyak organisasi akhirnya mengabaikan peraturan ini dan hanya merujuk kepada pengaturan dua jenis badan hukum (Yayasan dan Perkumpulan) yang telah dijelaskan di atas.

Dari penjabaran di atas dapat dilihat secara sekilas bahwa ormas sejatinya memang lebih sebagai makhluk politik dibandingkan dengan makhluk hukum. **Dari segi hukum, ormas sendiri sebetulnya**

---

<sup>11</sup> Istilah “makhluk” disini bukan dimaksudkan penulis dalam pemaknaan subyek hukum, badan hukum, ataupun entitas hukum, melainkan untuk menggambarkan pemaknaan secara praktek. Hal ini disebabkan karena penulis memandang Ormas sesungguhnya lebih kental wilayah politik-nya dibanding dengan unsur hukum. Dari segi hukum penulis memandang sejatinya Ormas merupakan perkumpulan.

<sup>12</sup> Hal ini telah diterapkan salah satunya dalam Pasal 62 UU Yayasan.

**masuk ke dalam wilayah *Membership Based Organisation* yaitu Perkumpulan.**

#### **D. Apakah Perlu Suatu Peraturan Baru?**

Ada 2 hal yang ingin saya tekankan dalam menanggapi hal ini yaitu bahwa:

1. Pembentukan suatu peraturan (baru) bukanlah satu-satunya solusi terhadap suatu permasalahan di masyarakat.
2. Menjawab perlu atau tidaknya suatu peraturan harus dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan penelitian mendalam yang nantinya akan dituangkan ke dalam naskah akademis.

Mengenai hal yang pertama penulis melihat bahwa kecenderungan yang terjadi di masyarakat kita belakangan ini ialah seringkali memandang bahwa melahirkan suatu peraturan sebagai satu-satunya solusi. Memang, peraturan merupakan suatu solusi yang baik, namun pasti bukanlah satu-satunya. Solusi-solusi seperti kemitraan, penegakkan peraturan yang lama dll seringkali dilupakan.

Hal yang kedua, dalam menjawab perlu atau tidaknya suatu peraturan seringkali kita mendadak menyibukkan diri pada nama-nama atau judul-judul peraturan yang kita rasa perlu, atau bahkan langsung sibuk mencoba menyusun pasal-pasal, tanpa mencoba mencari tahu secara mendalam apakah peraturan ini (masih) diperlukan atau tidak.

Peraturan bukan suatu ilham atau kehendak diri semata. Kita perlu terlebih dahulu melakukan penelitian mendalam yang nantinya akan dituangkan ke dalam naskah akademis.

Tanpa bermaksud mengabaikan 2 poin di atas, saya hendak sekilas menanggapi perlu tidaknya peraturan baru dalam wilayah kegiatan sosial.

Saya berpandangan bahwa kerangka hukum untuk kegiatan sosial di Indonesia terbagi dalam 2 jenis pengaturan organisasi yaitu 1) Organisasi tanpa anggota (*non-membership organisation*), dan 2) Organisasi yang berdasarkan keanggotaan (*membership based organisation*).<sup>13</sup> Oleh karena itu kerangka pengaturan kegiatan sosial ini akan bergerak di sekitar UU Yayasan dan UU Perkumpulan.

---

<sup>13</sup> Harus disadari bahwa di negara lain ada bentuk-bentuk lain seperti Non-Profit Corporation, Charitable Trust dan sebagainya.

Beberapa masalah yang terjadi di masyarakat sebetulnya sudah atau dapat diatur oleh kedua undang-undang tersebut atau peraturan terkait lainnya. Sebagai contoh:

Masalah	UU Yayasan, Perkumpulan, atau peraturan terkait
Organisasi ada yang melakukan penyimpangan keuangan (korupsi, pencucian uang, dll)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ UU yayasan salah satunya melarang pengalihan kekayaan yayasan secara langsung atau tidak langsung kepada Pembina, Pengurus, Pengawas, karyawan, atau pihak lain yang mempunyai kepentingan terhadap Yayasan</li> <li>▪ UU Tindak Pidana Pencucian Uang</li> </ul>
Organisasi ada yang tidak akuntabel dan tidak transparan padahal menerima dana dari masyarakat ataupun dari negara	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ UU Yayasan mewajibkan Ikhtisar laporan tahunan Yayasan diumumkan pada papan pengumuman di kantor Yayasan. Selain itu bagi Yayasan yang Negara, bantuan luar negeri, dan/atau pihak lain sebesar Rp.500 juta harus diaudit oleh akuntan publik dan diumumkan dalam surat kabar (Pasal 52 UU yayasan)</li> <li>▪ Pasal 72 UU Yayasan: Yayasan yang sebagian kekayaannya berasal dari bantuan Negara, bantuan luar negeri, dan/atau sumbangan masyarakat yang diperolehnya sebagai akibat berlakunya suatu peraturan perundang-undangan wajib mengumumkan ikhtisar laporan keuangan yang mencakup kekayaannya selama 10 (sepuluh) tahun sebelum UU Yayasan diundangkan.</li> </ul>
Organisasi ada yang melakukan penyimpangan dalam tender-tender yang dilakukan pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ UU Korupsi</li> <li>▪ Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang dan jasa untuk instansi pemerintah</li> </ul>

Organisasi ada yang melakukan penyimpangan dalam tender-tender yang dilakukan pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ UU Korupsi</li> <li>▪ Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang dan jasa untuk instansi pemerintah</li> </ul>
Organisasi ada yang melakukan kegiatan politik praktis	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Yayasan dibatasi maksud dan tujuannya untuk tujuan sosial, keagamaan, dan kemanusiaan</li> </ul>

Dari tabel di atas dapat dilihat sebetulnya banyak permasalahan yang terjadi di masyarakat sudah ada pengaturannya. Satu hal yang masih lowong dapat terlihat yaitu di sisi organisasi yang berdasarkan keanggotaan (*membership based organisation*) yaitu karena masih diatur dalam Stb.1970-64 yang hanya memuat 11 pasal. Yang perlu dilakukan pada saat ini ialah menyusun dan memperbaiki Stb 1870-64 mengenai Perkumpulan-perkumpulan Berbadan Hukum ini.

Selain itu tentunya mungkin saja masih ada masalah-masalah yang belum di atur. Namun kembali pada penjelasan awal di bagian ini, semua masalah tersebut haruslah dikaji secara mendalam terlebih dahulu, melalui mekanisme naskah akademis.

### G. Kesimpulan dan Saran

Beberapa kesimpulan dan saran dari uraian di atas, yaitu:

1. Hubungan pemerintah dengan LSM atau ornop harus ada pergeseran paradigma. Paradigma yang “konfrontatif” harus secara perlahan mulai bergeser ke paradigma kemitraan dan kebersamaan dalam membangun bangsa dengan tetap kritis terhadap satu sama lain.
2. Di era sekarang ini, peran pemerintah dalam mengontrol LSM atau ornop harus dilakukan dalam mekanisme pengaturan badan hukum (Yayasan dan Perkumpulan).
3. Sebagaimana telah dijabarkan di atas bahwa ormas sejatinya memang lebih sebagai makhluk politik dibandingkan dengan makhluk hukum. Oleh karena itu menurut hemat saya, untuk memperbaiki tatanan hukum dalam wilayah kegiatan sosial ini, UU Ormas sebaiknya dicabut karena banyak muatannya yang tidak perlu dan tidak sesuai lagi. Pengaturan lebih lanjut yang berhubungan dengan *Membership Based Organisation* haruslah bersinergi dan digabungkan dengan pengaturan mengenai Badan Hukum Perkumpulan sehingga terwujud kerangka hukum yang jelas dalam hal badan hukum bagi kegiatan sosial ini.

4. Lebih jauh lagi, peran kontrol dari pemerintah harus diwujudkan dalam berbagai mekanisme fasilitasi seperti kemitraan, keterbukaan dalam partisipasi masyarakat, insentif perpajakan dll.