

## UU Yayasan: Kontraproduktif Kebijakan Baru

*“The right to be heard does not automatically include the right to be taken seriously”*

*Hubert H. Humphrey (1911 - 1978)*

*Mengukur* reformasi hukum dari terbitnya sebuah aturan ternyata tidak sepenuhnya benar. Aturan, kebijakan, undang-undang, atau apapun namanya, sebenarnya hanya memberikan jaminan kepastian kebijakan. Sedangkan penegakannya, sangat tergantung oleh banyak faktor, antara lain kapasitas sumberdaya manusia yang ada serta konstruksi budaya kerja para penegaknya. Undang-undang Yayasan merupakan contoh konkrit dari pernyataan di atas. Hadirnya UU No. 16/2001 bukan “menertibkan” organisasi berbentuk yayasan, tetapi justru menimbulkan berbagai persoalan. UU ini amat sukar diterapkan karena memiliki berbagai ketentuan yang cenderung menyulitkan organ yayasan dalam mengatur roda organisasi.

Seakan tak lagi memiliki indera perasa, Pansus DPR untuk RUU Yayasan terus melaju kencang dalam pembuatan undang-undang yayasan walau berbagai kritik dan saran mencoba menghadang agar tak tergesa-gesa. Lumrah rasanya kalau ada dugaan bahwa ketergesa-gesaan penggodokan UU Yayasan ini memiliki kaitan erat dengan pemenuhan “daftar tugas” yang telah disepakati dalam *Letter of Intent* dengan IMF.

Berbagai pihak seperti Yayasan Rumah Sakit, Keagamaan, Anak Cacat, hingga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), telah menyampaikan berbagai masukan yang pada dasarnya memperlihatkan kompleksitas permasalahan yayasan di Indonesia. Pasalnya, beberapa klausul yang terdapat dalam UU No. 16/2001 sama sekali tidak mencerminkan bentuk “pengayoman” terhadap organisasi berbentuk yayasan. Sebaliknya pemerintah seolah ingin turut campur dengan berbagai hal yang erat kaitannya dengan aktifitas organisasi. Kondisi

demikian membuat pegiat yayasan tergerak untuk melakukan advokasi melalui beberapa usulan draf yang diajukan kepada penyusun UU Yayasan. Ini bukan hanya dilakukan oleh ornop ataupun ormas, bahkan BPK juga telah memberi sejumlah “catatan” pada ketentuan yang tertera dalam UU No. 16/2001 tersebut.

BPK keberatan dengan pasal 52 ayat (3) yang antara lain menyatakan bahwa, “*Yayasan yang memperoleh bantuan negara wajib diaudit oleh akuntan publik*”. Menurut BPK, rumusan pasal ini tidak membedakan jenis yayasan yang didirikan oleh pemerintah atau perorangan/swasta. Sehingga rumusan pasal tersebut bisa dikatakan mereduksi kewenangan BPK-RI dalam melakukan pemeriksaan terhadap laporan keuangan yayasan yang didirikan oleh pemerintah, di mana kekayaan awalnya berasal dari keuangan negara. Bukan hanya keuangan negara, tetapi yayasan yang didirikan pemerintah seperti yang ada di lingkungan TNI/Polri, BUMN, BUMD juga menggunakan sarana dan prasarana serta kewenangan-kewenangan publik yang melekat pada pemerintah. Oleh karenanya BPK mengusulkan untuk merubah pasal tersebut<sup>1</sup> dengan kebijakan yang lebih “adil” bagi semua organ yayasan, baik yang didirikan oleh negara maupun perorangan/swasta.

Usulan BPK diajukan semata-mata demi perbaikan lebih lanjut baik dari aspek ketaan dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, maupun pengelolaan keuangan yayasan yang efektif, efisien, dan ekonomis.

Namun demikian, meski sebagai lembaga pemerintah, sejak diusulkan (pada saat UU No. 16/2001 dirancang) hingga kini, usulan BPK tersebut belum mendapatkan respon positif. Masukan dari berbagai pihak yang terkait dengan UU Yayasan memang sempat “didengar” oleh Pansus DPR untuk RUU Yayasan. Bahkan pada 22 November 2000 sempat diadakan Rapat Dengar Pendapat Umum yang dihadiri segelintir praktisi perwakilan yayasan. Tetapi, dapat dilihat bahwa kegiatan mendengar, menerima, ataupun menampung usulan-usulan dari pihak-pihak terkait itu ternyata hanya sekedar untuk memenuhi persyaratan formal administratif belaka. Hampir tidak ada usaha untuk melakukan pembahasan yang lebih serius terhadap draf rancangan undang-undang ini. Padahal dari segelintir pihak yang diundang dalam Rapat Dengar Pendapat itu pun, telah menyampaikan berbagai masukan yang baik.

---

<sup>1</sup> Draft yang diusulkan BPK untuk mengganti pasal 52 ayat (3) adalah, “Laporan keuangan Yayasan yang kekayaannya berasal dari negara atau memperoleh bantuan negara wajib diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, selain diberikan kepada DPR, DPRD, dan DPD juga disampaikan kepada Pembina atau Pengurus Yayasan”.

Selain BPK, organ masyarakat tak kalah gencar melancarkan kritik dan memberikan masukan kepada perancang UU. Awalnya orang per orang yang melontarkan usulan, gagasan, serta kritik, bahkan tentangan. Lantas sejumlah ornop dan ormas bergabung untuk melakukan advokasi terhadap rancangan UU yang sedang dibuat oleh pemerintah. Maka didirikanlah Koalisi Ornop untuk RUU Yayasan. Beberapa keberatan yang diajukan Koalisi antara lain menyangkut kebijakan yang mengatur tentang pendirian, pembubaran, pengaturan internal organisasi, akuntabilitas publik, ruang lingkup kegiatan, dan pajak organisasi.

Koalisi menganggap klausul yang tertera dalam UU No. 16/2001 *malah* menyulitkan organ yayasan, terutama yayasan kecil. UU No. 16/2001 menurut Koalisi justru menunjukkan intervensi Pemerintah yang berlebihan terhadap yayasan. Belum lagi pengaturan organ internal yang secara tidak langsung hendak menyeragamkan struktur organisasi malah menunjukkan bahwa selama ini pemerintah kurang memahami keragaman bentuk yayasan yang ada di Indonesia. Padahal jumlah yayasan kecil dengan pengelolaan dan struktur organisasi yang sederhana jauh lebih banyak ketimbang yayasan besar yang dikelola secara profesional. Sehingga amat sulit untuk mengikuti beberapa aturan seperti yang ditetapkan dalam UU Yayasan. Dari sini bisa dilihat bahwa UU ini cenderung menitikberatkan berbagai “aturan” ketimbang mengakomodir kebutuhan akan pengayoman dan dukungan bagi seluruh yayasan yang ada.

Sementara itu, berbagai masukan, saran, dan kritik yang dilontarkan jauh sebelum UU Yayasan disahkan, tidak mendapat respon yang positif. Ironisnya, menjelang pemberlakuannya pada 6 Agustus 2002, Departemen Kehakiman dan DPR mendadak tergopoh-gopoh ingin mengajukan revisi. Sayang, kesadaran ini datang sangat terlambat sehingga kemungkinan besar revisi akan dimasukkan sebagai draf RUU pada masa sidang berikut.

Berbagai strategi telah diupayakan oleh Koalisi Ornop untuk (Rancangan) Undang-undang Yayasan dalam rangka memberikan masukan yang bermanfaat bagi yayasan, namun seperti pendengaran yang sudah tumpul, koalisi harus menuai hasil yang sama dengan BPK, belum mendapatkan respon positif. Berikut ini petikan wawancara redaksi dengan Koalisi seputar perjalanan advokasinya terhadap UU Yayasan.

*Bagaimana latar belakang terbentuknya Koalisi Ornop untuk Undang-undang Yayasan?*

Ketika pertama kali teman-teman LSM mendapatkan informasi tentang adanya Rancangan Undang-Undang Yayasan dari pemerintah (Juni 2000), beberapa rekan LSM berkumpul membicarakan tentang draf tersebut. Diskusi tentang RUU Yayasan merupakan isu menarik, sebab rata-rata LSM berbadan hukum Yayasan. Karena kalangan LSM memiliki perhatian yang cukup besar terhadap soal ini, maka diperluaslah diskusi itu. Sembari menyebarluaskan soal RUU Yayasan di berbagai kalangan ornop dan ormas, kami pun mempertajam eksplorasi substansi RUU yang ada. Nah sejak saat itu timbul kesepakatan bersama untuk mengadvokasikan RUU Yayasan yang ada.

Selain soal seluk-beluk yayasan yang tertuang dalam RUU Yayasan, sejak awal kami juga mulai membahas kebijakan-kebijakan (*policy*) yang mengatur organisasi masyarakat sipil. Antara lain hal-hal yang berkenaan dengan ormas, perhimpunan, dan beberapa bentuk organisasi sosial lainnya. Namun demikian advokasi draf RUU Yayasanlah yang menjadi prioritas agenda koalisi saat itu.

Sejak itu, kami mulai merencanakan beberapa agenda yang harus dikerjakan serta mendistribusikan pekerjaan menjadi beberapa bagian. Untuk itu kami membentuk beberapa tim dengan tugas dan tanggung jawab yang berbeda dengan tim lain agar kinerja koalisi bisa lebih efektif dan efisien. Di dalamnya terdapat tim perumus yang bertugas menyusun substansi materi advokasi, tim ini terdiri dari Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK) dan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL). Kemudian ada tim yang melakukan kerja-kerja advokasi, tim ini terdiri dari Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA), Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), dan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN). Ada pula tim *lobby* yang dikoordinir oleh Indonesia Media Law & Policy Center (IMLPC). Kami juga menyiapkan sekretariat sebagai tempat beraktifitas di kantor YAPPIKA.

#### *Apa agenda koalisi?*

Saat terbentuk koalisi, kami sepakat untuk menolak draf RUU Yayasan yang sudah disusun oleh Pemerintah saat itu.

#### *Alasannya?*

Ada beberapa sebab atas penolakan kami, antara lain draf RUU tersebut dibuat tanpa melalui proses yang partisipatif, pembuatannya sama sekali tidak melibatkan kelompok masyarakat yang relevan. Sehingga tidak bisa menjamin keberadaan yayasan yang ada. Banyak pasal-pasal yang kemudian malah

menyulitkan Yayasan untuk melakukan aktifitas sosialnya, terutama bidang pendanaan, kepengurusan, dan keorganisasian.

*Saat itu ada berapa LSM yang membentuk Koalisi Ornop Untuk RUU Yayasan?*

Awalnya ada 15 lembaga, semuanya merupakan ornop yang bergelut dalam gerakan sosial. Dalam perjalanannya, banyak yayasan sektor yang ikut bergabung dengan koalisi, seperti sektor yayasan cacat, pendidikan, kesehatan, rumah sakit, kemudian yayasan agama seperti Muhammadiyah, NU, Hindu, Budha, dan Gereja.

*Bagaimana keterlibatan Yayasan sektor tersebut?*

Seperti yang saya jelaskan di atas, pendistribusian kerja koalisi sangat efektif dalam melakukan agenda-agenda koalisi. Selain ikut mengkritisi dan menyusun draf UU Yayasan versi koalisi, yayasan sektoral lebih banyak terlibat pada kegiatan sosialisasi agenda koalisi. Jadi, setelah tim perumus menyelesaikan kertas posisi dan merumuskan strategi gerakan maka yayasan sektoral mensosialisasikan hasilnya di kalangan dan sektor masing-masing.

*Kegiatan apa saja yang dilakukan oleh Koalisi?*

Selama ini, Koalisi sudah berhasil melakukan diskusi publik di 27 simpul yang tersebar di seluruh wilayah di Indonesia. Hasil diskusi lantas dijadikan masukkan untuk menyusun agenda berikutnya yakni penyusunan aksi yang diusung dalam sebuah pertemuan nasional. Pertemuan nasional diikuti oleh seluruh anggota Koalisi bersama perwakilan dari seluruh simpul. Pertemuan nasional dilakukan untuk mempertajam substansi agenda dan membangun kesepakatan. Sebab, tuntutan awalnya adalah menolak draf RUU Yayasan.

*Adakah kendala yang ditemui saat sosialisasi ke simpul dan bagaimana respon mereka?*

Sampai sejauh ini tidak ada kendala yang berarti, tidak ada keluhan ataupun penolakan terhadap konsep yang kami buat bersama. Sebab awal mulanya anggota inti koalisi juga meminta pendapat dari semua simpul akan substansi advokasi RUU Yayasan ini, sehingga pada saat sosialisasi di teman-teman jaringan simpul, tidak ada perbedaan pendapat mengenai substansinya.

Respon mereka cukup baik, ini dibuktikan dengan usulan, masukan, dan revisi draf, yang disampaikan oleh teman-teman simpul. Sebenarnya istilah sosialisasi kurang tepat, sebab teman-teman simpul juga ikut terlibat dalam

pembuatan draf RUU tersebut. Pembahasan pada saat sosialisasi lebih ditekankan pada agenda konkrit yang paling memungkinkan bisa dilakukan oleh teman-teman di simpul serta mengumpulkan bahan-bahan untuk mengkritisi RUU Yayasan yang ada.

*Selama ini, apakah kinerja koalisi terbukti cukup efektif dalam menyikapi RUU Yayasan?*

Yang pasti, draf RUU yang dihasilkan oleh negara, toh akhirnya benar-benar disahkan dan saat ini sudah diberlakukan. Hasil refleksi kami menunjukkan bahwa kelemahan kita ada di kampanye publik, kritik utamanya adalah isu yayasan yang kami gulirkan saat itu secara politis kurang menggigit. Karena pada saat itu situasi politik nasional tengah dihangatkan oleh isu penggulingan Gus Dur. Selain itu, tim *lobby* koalisi memiliki kesulitan di tingkat lobby parlemen di mana harus menghadapi penolakan dari beberapa parpol, serta tidak adanya jaminan usulan kami diterima, meski ada beberapa partai kecil yang menerima usulan kami.

*Apa isu yang paling krusial di UU Yayasan?*

Secara umum yang paling dominan adalah intervensi negara terhadap organisasi masyarakat, dan selain itu ada 6 (enam) hal pokok yang menjadi perhatian koalisi dalam mengkritisi UU No. 16/2001 yaitu menyangkut soal *pendirian, pembubaran, pengaturan internal organisasi, akuntabilitas publik, ruang lingkup kegiatan, dan pajak* organisasi. Dalam UU No. 16/2001 diatur bahwa pendirian yayasan harus memperoleh pengesahan dari MenKeh HAM, koalisi memandang proses pendirian seperti ini terlampaui pelik, seharusnya bisa dibuat lebih singkat, mudah, dan dengan biaya ringan. Koalisi menolak mekanisme pengesahan, dan mengusulkan mekanisme pendaftaran. *Kedua* tentang pembubaran, pembubaran merupakan suatu hal yang “menakutkan” bagi organisasi sosial di Indonesia, sehingga perlu pengaturan yang ramah terhadap kebebasan berorganisasi. Koalisi menolak adanya klausul “melanggar ketertiban umum dan kesusilaan” sebagai salah satu alasan pembubaran yayasan dalam UU No. 16/2001 sebab di dalamnya tidak dijelaskan secara rinci tentang ukuran yang dianggap melanggar ketertiban umum dan kesusilaan. Klausul ini memberikan peluang untuk menginterpretasikan secara bebas.

*Ketiga* mengenai pengaturan internal organisasi, koalisi menganggap UU ini terlalu intervensif karena mengatur mulai dari struktur baku organisasi hingga kuorum rapat. Seharusnya UU hanya mengatur hak dan kewajiban organisasi

terhadap pihak ke tiga, sementara pengaturan internal sebaiknya diserahkan pada organisasi yang bersangkutan pada tingkat anggaran dasar. *Keempat* mengenai ketentuan adanya akuntabilitas publik. Koalisi menganggap adanya aturan mengenai akuntabilitas publik merupakan satu hal positif. Namun begitu masih ada beberapa hal teknis yang harus dibenahi agar tidak terdapat klausul yang menyulitkan organisasi. Dalam UU No. 16/2001 mensyaratkan beberapa hal teknis yang terlalu rumit berkaitan dengan pemberitaan laporan pertanggungjawaban lembaga.

Berikutnya adalah ketentuan mengenai ruang lingkup kegiatan, UU No. 16/2001 tidak menjelaskan secara detail mengenai definisi kegiatan sosial, ini mengakibatkan kerancuan antara kegiatan sosial dan bisnis dalam sebuah Yayasan. Yang *terakhir* adalah ketentuan mengenai pajak. UU ini tidak memuat skema pajak yang terencana dengan baik yang dapat memfasilitasi Yayasan ataupun organisasi lain di sektor Filantropi.

*Bagaimana dengan transparansi dan akuntabilitas anggota koalisi?*

Sejauh ini, seluruh anggota koalisi sudah menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas yang bisa dilihat dari audit dan laporan-laporan tahunan yang selalu disiarkan ke publik. Bahkan, beberapa waktu yang lalu, Jaringan Independen Masyarakat Sipil Untuk Transparansi dan Akuntabilitas Pembangunan (JARI) mensponsori digelarnya pameran yayasan secara terbuka yang menjelaskan seluruh aktifitas kinerja beserta laporan pertanggungjawaban keuangannya. Seluruh informasi tentang sumber dan penggunaan keuangan maupun aset sebuah lembaga bisa didapatkan secara terbuka. Prinsip transparansi dan akuntabilitas perlu dibangun mengingat selama ini sering muncul persoalan seputar aset turun temurun sebuah yayasan. Pada dasarnya aset yayasan adalah aset yang telah disisihkan untuk kepentingan sosial yang bermanfaat bagi publik, jadi pemilik aset yayasan adalah tujuan sosial itu sendiri, bukan aset pendiri.

*Bagaimana pendapat Koalisi tentang bisnis yang dilakukan oleh yayasan?*

Yayasan tidak boleh melakukan bisnis, jika ingin berbisnis sebaiknya mendirikan unit usaha yang terpisah dari yayasan itu sendiri. Pemisahan ini dimaksudkan untuk menghindari kecenderungan terjadinya korupsi aset yayasan. Selanjutnya pengaturan keuntungan bisnis bisa ditentukan secara internal. Soal ini sebenarnya terkait erat dengan transparansi dan akuntabilitas aset yayasan, di mana selama ini banyak yayasan besar yang asetnya tidak bisa diakses publik.

*Setelah UUNo. 16/2001 disahkan, apa kegiatan Koalisi saat ini?*

Koalisi tetap berupaya untuk terus mendorong dilakukannya revisi, advokasi dilakukan antara lain dengan mempengaruhi opini publik melalui tulisan di media massa, melakukan diskusi publik dan banyak hal lainnya. Saat ini koalisi sedang menyusun data base tentang yayasan yang akan terus di perbarui secara berkala. Kami menginformasikan ke publik tentang apa saja yang sudah, sedang, dan yang harus dilakukan.

*Apa substansi yang diperjuangkan koalisi?*

Koalisi hendak memperjuangkan kebebasan berpendapat dan berorganisasi bagi masyarakat sipil. Ini merupakan upaya besar yang harus dilakukan berkenaan dengan pendidikan politik. Karena masyarakat harus sadar, bahwa dia bebas mendirikan sebuah organisasi tempat dia berkumpul, berupaya untuk melakukan perubahan. Nah kesadaran akan hal inilah yang belum ada dalam masyarakat. Jadi menjadi tugas kita bersama untuk memberikan pendidikan politik kepada masyarakat agar mengetahui haknya untuk mendirikan sebuah organisasi sebagai wadah kegiatannya.

*Apa tanggapan Koalisi terhadap kasus Yayasan Militer?*

Saat ini yayasan militer memang menjadi sorotan utama terhadap soal penyalahgunaan badan hukumnya untuk berbisnis, sebenarnya masih ada sejumlah yayasan besar lainnya yang melakukan hal sama, termasuk di situ yayasan-yayasan yang didirikan oleh aparaturnegara. Begitu pula dengan yayasan yang didirikan oleh kelompok-kelompok masyarakat sipi, tak jarang yang melakukan kegiatan demi keuntungan pribadi dan golongannya bukan kepentingan sosial.

*Agenda apa yang ingin diadvokasikan Koalisi dalam konteks revisi UU Yayasan?*

Dalam rangka revisi UU 16/2001, DepKeh HAM mengutamakan revisi substansi UU Yayasan tanpa menyentuh sisi proses penyusunannya. Nah, berkaitan dengan revisi ini, koalisi justru berupaya keras untuk menggulirkan isu seputar proses penyusunan revisi itu sendiri. Jadi yang diutamakan adalah mendorong dilakukannya proses revisi secara partisipatif, dengan melibatkan pegiat yang relevan dengan yayasan. Sehingga hasil revisi UU nantinya bisa mengakomodir kepentingan pegiat yayasan, sebab disusun oleh yang bersangkutan. Tapi sayang sekali respon atas usulan kami sangat rendah.

Tuntutan koalisi adalah proses partisipatif yang melibatkan pegiat yayasan, lihatlah kenyataan bahwa yayasan itu tidak sama, ada yang besar dengan pengelolaan yang profesioanal dan ada pula yayasan kecil dengan manajemen sederhana. Sumber daya manusianya juga berbeda antara satu yayasan dengan lainnya. Dengan demikian pemerintah harus lebih arif dalam melihat kondisi yayasan. []