

# Filantropi dan Hukum di Indonesia

*Zaim Saidi dan Hamid Abidin<sup>1</sup>*

*Membahas* masalah kedermawanan sosial atau filantropi di Indonesia adalah ibarat membicarakan “anggur lama dalam botol baru”. *Anggur*nya lama karena sesungguhnya masyarakat sudah mengenal dan mempraktekannya dalam kehidupan sehari-hari sebagai tradisi. Kegiatan berderma pada dasarnya merupakan kebiasaan masyarakat Indonesia yang terutama dilandasi oleh ajaran agama. Suatu pola yang secara kultural dapat ditemukan serupa pada berbagai masyarakat di wilayah Asia pada umumnya.<sup>2</sup> Di kawasan ini kegiatan berderma, baik secara material berupa amal harta dan benda maupun berupa sumbangan tenaga sukarela, dipraktekkan secara luas di berbagai kegiatan sosial. Tetapi, istilah filantropi ibarat *botol baru* bagi masyarakat Indonesia, karena baru dikenal dan diperbincangkan secara luas dalam lima tahun terakhir.

Sebagai botol baru istilah filantropi sampai saat ini belum mendapatkan padanan kata yang pas dan disepakati sebagai kata baku. Sebagian besar masyarakat mengartikannya sebagai “kedermawanan”, “cinta kasih”, dan “kasih sayang,” yang merupakan terjemahan bebas dari kata *philanthropy*. Konsep filantropi juga belum pernah diberi batasan yang akademik sifatnya. Baru pada 2001 sebuah lokakarya nasional di Jakarta mencoba memberikan batasan konsep kedermawanan sebagai *perpindahan sumberdaya secara sukarela untuk tujuan*

---

<sup>1</sup> Para penulis tidak memiliki latar belakang pendidikan hukum, karena itu tulisan ini sama sekali tidak membahas topik pembicaraan dari perspektif hukum, melainkan sebuah “tinjauan umum berwawasan hukum”.

<sup>2</sup> Serangkaian laporan tentang hal ini diterbitkan oleh sejumlah organisasi di Indonesia, Filipina, Thailand, India, Pakistan, Banglades, dan Nepal, dalam seri *Investing in Ourselves: Giving in Fundraising*, laporan studi yang dikordinasi oleh APPC (Asia Pacific Philanthropy Consortium, 2002).

*sedekah, sosial, dan kemasyarakatan, terdiri atas dua bentuk utama yaitu pendayagunaan hibah sosial dan pembangunan.*<sup>3</sup>

Selanjutnya yang dimaksud dengan hibah sosial adalah bantuan kepada suatu organisasi nirlaba untuk kegiatan-kegiatan sosial, pendidikan, sedekah, atau kegiatan lain yang melayani kemaslahatan masyarakat dengan hak pengelolaan hibah sepenuhnya pada penerima. Sedangkan yang dimaksud dengan hibah pembangunan adalah bantuan selektif kepada satu organisasi nirlaba yang menjalankan suatu kegiatan atau agenda yang sejalan dengan organisasi pemberi bantuan. Jelas ada perbedaan yang cukup tegas pada keduanya, hibah sosial lebih dalam hubungan pemberi dan penerima, sedangkan hibah pembangunan dalam hubungan kepentingan bersama; di samping itu hibah sosial lebih umum sifatnya daripada hibah pembangunan yang lebih khusus dalam kegiatannya.<sup>4</sup>

Selain pengertiannya, sangat penting melihat kedermawanan dalam konteks sumberdaya secara sukarela, juga sumber dan cara penggalangannya, lalu pemanfaatannya, serta hal-hal yang terkait dengan hal tersebut. Kaitan masalah kedermawanan ini dengan bidang lain bisa sangat luas, misalnya dengan persoalan komunikasi massa, politik, hukum, dan etika. Harus diakui bahwa di Indonesia masih sangat langka untuk mendapatkan kajian-kajian dalam masalah kedermawanan sosial, baik yang bersifat teoritis maupun praktis dari berbagai perspektif.

## **Peluang dan Tantangan: Potret dari Lapangan**

Dalam kehidupan sehari-hari kegiatan berderma di Indonesia ditandai dengan kebiasaan atau ritus yang terkait dengan ajaran agama. Dengan mayoritas penduduk beragama Islam perputaran sumberdaya sosial yang dominan juga terjadi dalam kerangka pembayaran zakat, infak, dan sedekah (ZIS). Di luar tradisi Islam kegiatan bersedekah sama umumnya, tapi belum banyak tercatat, baik yang berasal dari tradisi agama lain maupun yang dilakukan secara sekular. Selain ajaran agama kegiatan berderma juga didorong oleh tradisi atau kebiasaan

---

<sup>3</sup> Definisi ini mulanya dipinjam dari Filipina sebagai salah satu negara Ascan yang sudah relatif maju kegiatan filantropinya. Lihat Velasco, Gisela, 'I. 'Overview of Organized Philanthropy in the Philippines', dalam Tadashi Yamamoto (1996), *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*, JCIE. II. 592. Lokakarya yang membahas dan menyepakati rumusan ini dihadiri oleh berbagai pihak, berlangsung di Jakarta, 26 Februari 2001.

<sup>4</sup> Mengenai batasan ini tentu dapat diperdebatkan tetapi tidak menjadi perhatian tulisan ini.

masyarakat, yang ada di hampir setiap daerah atau di setiap suku bangsa di Indonesia.

Masyarakat Jawa, misalnya, mengenal dan mempraktekkan tradisi *jimpitan*, yakni kebiasaan menyisihkan beras yang akan dimasak dan disumbangkan kepada lembaga sosial atau masyarakat yang membutuhkan. Tradisi serupa dipraktekkan di masyarakat sunda dengan nama *Parelele*. Sementara masyarakat Toraja mempraktekkan tradisi *Bua Bungaran*, yakni mendermakan hasil panen tanaman atau ternak pertama pada desa atau lembaga sosial. Kebiasaan serupa juga dipraktekkan di Masyarakat Dayak di Pontianak dengan nama *Buah Sulung*. Tradisi-tradisi semacam itu masih berakar kuat dan dipraktekkan di berbagai suku di Indonesia.

Serangkaian survei dan penelitian yang dilakukan oleh PIRAC (*Public Interest Research and Advocacy Center*), dalam beberapa tahun terakhir, memberikan gambaran tentang peluang dan tantangan pengembangan kegiatan kedermawanan sosial di Indonesia secara lebih baik. Dalam garis besarnya kegiatan kedermawanan sosial dapat dilihat pada sisi pasokan (penggalangan) dan sisi permintaan (pemanfaatan) sumber daya. Dari pasokan dapat dirinci lagi dari sumber perorangan dan lembaga,<sup>5</sup> sedangkan dari sisi pemanfaatan dapat dirinci dari sifatnya, yakni diterima langsung atau tidak langsung oleh penerima manfaat.

Dibandingkan dengan masyarakat di sejumlah negara lain, orang Indonesia tampak lebih terbiasa memberi, diukur dengan tingkat pemberian (*rate of giving*). Survei PIRAC menunjukkan 98% responden (kelas A, B dan A/B) Indonesia bersedekah, angka di atas sejumlah negara, seperti Thailand, 91%, Filipina, 78%, dan India, 73%. Sedangkan orang Amerika yang menyumbang mencapai 73%, Jerman 44%, dan Perancis 43%.<sup>6</sup> Data ini menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia “lebih rajin” menyumbang, meskipun tidak berarti paling pemurah. Dalam ukuran ini, yakni jumlah derma atau sumbangan per kapita per tahun, orang Amerika dan Eropa jauh lebih besar memberi. Pada tahun 1999 total derma yang disumbangkan masyarakat

<sup>5</sup> Lembaga di sini bisa merupakan lembaga profit maupun nonprofit, tetapi tidak termasuk institusi negara. Posisi BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dapat diperdebatkan tapi dalam hal ini dikategorikan lebih sebagai “perusahaan”.

<sup>6</sup> Data-data untuk Indonesia, Thailand, India, dan Pilipina mengacu pada sumbangan kepada perorangan (APPC, 2002); sedangkan untuk Amerika, Jerman, Perancis tidak spesifik apakah mengacu pada perorangan atau tujuan sosial lainnya, sebagaimana disampaikan majalah *Times*, edisi 20 Juli 2002 (PNNOnline, 2000).

negeri Paman Sam mencapai 190 milyar dolar AS atau 760 dolar AS atau Rp 6.9 juta per kapita per tahun. Nilai sumbangan per kapita per tahun masyarakat kita adalah Rp. 371 ribu (diberikan) kepada perorangan, Rp 255 ribu kepada organisasi keagamaan, dan Rp 233 ribu kepada organisasi non-keagamaan.<sup>7</sup>

Tingginya tingkat kedermawanan masyarakat kita itu terkonfirmasi dalam lima tahun terakhir dan menemukan momentumnya saat krisis ekonomi berkepanjangan dan terjadinya bencana alam secara beruntun melanda negeri ini. Situasi krisis nampaknya tidak menghalangi orang untuk berderma dan peduli dengan penderitaan sesama. Kondisi tersebut justru telah meningkatkan kepekaan dan kepedulian masyarakat. Survei PIRAC membuktikan bahwa kondisi krisis tak berpengaruh terhadap keinginan masyarakat dalam menyumbang. Sebanyak 61% responden yang disurvei mengaku bahwa krisis ekonomi tak berpengaruh terhadap kebiasaannya dalam menyumbang, 21% di antaranya bahkan mengaku lebih sering menyumbang dibanding sebelum krisis. Hanya 27% responden yang mengaku mengurangi kuantitas dan kualitas sumbangannya karena krisis.<sup>8</sup>

Tingkat kedermawanan sosial masyarakat yang tinggi ini telah memberikan momentum bagi LSM-LSM dan lembaga sosial lainnya mengembangkan kegiatan penggalangan dan pendistribusian dana sosial. Upaya-upaya penggalangan derma (*fundraising*) dilakukan di berbagai tempat oleh berbagai macam organisasi, terutama di waktu-waktu tertentu, seperti ketika terjadi bencana alam. Kegiatan penggalangannya pun tidak lagi dilakukan dengan cara-cara konvensional, tapi sudah mengarah pada bentuk-bentuk modern. Seperti layaknya lembaga filantropi modern, beberapa lembaga sosial mulai menggunakan strategi *direct mail*, *special event*, *membership*, *internet fundraising* dan strategi lainnya.

Sebagian dari upaya penggalangan dana itu juga dilakukan oleh media massa lewat berbagai program “peduli” dan “dompet”. Program-program tersebut terbukti efektif menggalang dana dalam jumlah besar dan dalam waktu yang relatif cepat. Penelitian yang dilakukan oleh PIRAC (*Public Interest Research and Advocacy Center*) memperkirakan dana yang berhasil dihimpun lewat berbagai program tersebut lebih dari Rp.50 miliar per tahun. Jumlah ini cukup reliabilis melihat perolehan dana masing-masing media berkisar antara Rp.350

<sup>7</sup> *Membangun Kemandirian Berkarya: Potensi dan Pola Derma, serta Penggalangannya di Indonesia*. PIRAC, 2002.

<sup>8</sup> *Ibid.*

juta sampai Rp.12 miliar per tahun, sementara jumlah media yang memiliki program penggalangan dana mencapai 50 media, baik yang berada di daerah maupun di pusat.<sup>9</sup>

Pada saat yang sama, berbagai perusahaan yang beroperasi di Indonesia juga tampak bergairah untuk menyumbang atau menyelenggarakan kegiatan sosial. Studi pendahuluan yang dilakukan pada awal 2002 mencatat bahwa selama 2001 telah teralokasi dana Rp 115,3 milyar lebih dari 180 perusahaan untuk berbagai lembaga dan kegiatan sosial.<sup>10</sup> Fenomena ini tentu menggembirakan mengingat sumbangan perusahaan tersebut bisa menjadi dana alternatif untuk menolong si miskin. Kedermawanan perusahaan merupakan sumber dana baru bagi kalangan LSM dan organisasi sosial lainnya.

Gambaran positif di atas tidak berarti bahwa pengembangan kedermawanan sosial di Indonesia telah berlangsung dengan baik. Dibandingkan dengan di berbagai negara di Asia, seperti Jepang, Korea, Taiwan, bahkan Filipina dan Muangtai pengembangan kegiatan ini di Indonesia relatif tertinggal. Lambatnya perkembangan dan pengembangan filantropi di Indonesia disebabkan antara lain oleh masih minimnya pengetahuan, informasi, dan referensi mengenai filantropi, sebagaimana telah disinggung di atas. Perhatian berbagai pihak, seperti perguruan tinggi, lembaga donor, dan kalangan LSM terhadap sektor yang memang relatif baru ini juga masih kurang. Maka, sumber daya yang tersedia untuk pengembangan dan penguatan kedermawanan sosial pun tampaknya masih rendah.

Dengan begitu dapat dikatakan situasi di Indonesia adalah situasi transisi dari kedermawanan sosial tradisional ke yang lebih mutakhir yang dikenal sebagai filantropisme ilmiah (*scientific philanthropy*). Dalam pengertian yang lebih modern ini filantropisme lebih melibatkan kegiatan amal yang – selain besar dalam ukuran – bersifat kelembagaan daripada perorangan. Pengelolaannya pun dilakukan secara sistemik melalui lembaga-lembaga yang dirancang secara khusus untuk itu. Maka, kegiatan kedermawanan sosial menjadi sesuatu yang hampir-hampir tak terbatas, baik dalam ukuran (jumlah uang yang mungkin dikelola) dan waktu, maupun cakupan kegiatannya. Ciri filantropi modern adalah kemampuannya untuk mengekalkan diri.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Abidin, Hamid. *Pola dan Potensi Penggalangan Dana Lewat Media* (Sebuah Kajian Awal), PIRAC, Jakarta, 2002.

<sup>10</sup> Abidin, H. *Studi Pendahuluan Pola Kedermawanan Perusahaan*, PIRAC, 2001.

<sup>11</sup> Uraian pada beberapa paragraf ini diambil dari Saidi, Zaim (1999). 'Transformasi Tradisi Amal', kata pengantar buku *Filantropi dan Hukum di Asia*, Thomas Silk, ed. APPC.

Kiprah lembaga filantropi modern dilestarikan melalui mekanisme dana abadi dan *public trust*. Memang, dilihat secara kritis, dapat dipersoalkan tentang motivasi kedermawanan seseorang- sebutlah mulai dari Alfred Nobel, Bill Gates, George Soros, sampai BJ Habibie. Tuluskah mereka membagi-bagi sebagian uangnya itu untuk kegiatan derma bagi orang yang kurang beruntung dan miskin, ataukah demi kepentingan pribadi mereka sendiri?

Pandangan kritis terhadap filantropisme semacam ini tentu saja sah dan memang bukan hal baru. Sejak awal ada yang mengatakan kalau derma itu diberikan memang bukan karena mereka memiliki lebih, dan semata-mata ingin membaginya dengan orang lain. Derma itu diberikan lebih untuk kepentingan sendiri: agar tak ada orang terlalu miskin, frustrasi, lantas nekad merebut posisi mereka. Tuduhan itu tentu beralasan. Sejarah dermawan-dermawan besar – Rockefeller, Carnegie, Ford, Sage, dan sederet nama lain – memang tumbuh bersamaan dengan krisis kapitalisme industrial awal abad ke-20. Ketika itu konflik antara majikan dan buruh menjadi-jadi, konsumen mulai tidak puas karena mutu produk yang buruk dan harga yang tak kompetitif, serta etika bisnis menjadi persoalan besar. Lebih dari itu: kesenjangan sosial antara kaum tak berpunya (mayoritas) dan kaum yang hidup berlimpah (minoritas) makin melebar.

Sementara itu mekanisme pemerataan yang ditempuh oleh pemerintah lewat penarikan pajak tampaknya tetap kurang disukai. Dan, memang, salah satu pajak terbesar yang diberlakukan di Amerika saat itu adalah pajak warisan. Maka mendirikan yayasan-yayasan sosial menjadi model yang dipilih oleh para miliuner. Sebagai kompensasinya mereka mendapat keringanan atau pembebasan pajak. Dengan kata lain kontrol atas uang derma itu, meski tidak langsung, masih tetap di tangan mereka sendiri, dan bukan di tangan aparat negara.

Di sinilah muncul dimensi lain dari kegiatan amal: hubungan antara negara dan masyarakat. Di satu sisi tradisi bersedekah, apa pun motivasinya, hidup subur dalam masyarakat. Mau bersedekah atau tidak menjadi urusan pribadi. Tapi di sisi lain, terutama dalam jumlah besar, kegiatan bersedekah pun tak akan lepas dari kemungkinan penyelewengan. Atas nama kegiatan sosial, filantropisme mudah diperalat untuk kepentingan pribadi, politik, komersial, dan sebagainya. Maka perlu ada standar etika, bahkan aturan baku dan hukum yang jelas. Namun demikian dalam kenyataannya peran negara dalam urusan ini tidak sama antara satu negara dan negara lainnya.

## Peran Hukum dan Kebijakan Pemerintah

Hukum dan kebijakan pemerintah adalah pisau bermata dua, antara mendukung atau menghambat perkembangan suatu sektor dalam kehidupan bermasyarakat. Kebijakan pemerintah dalam konteks ini mungkin berkaitan secara langsung dan berpengaruh terhadap kegiatan sumbang menyumbang, tapi bisa juga tidak langsung dan berdampak pada kegiatan filantropi, misalnya kebijakan yang menyangkut pengaturan organisasi nirlaba yang merupakan penggalang sekaligus pemakai sumber dayanya. Berkaitan dengan masalah ini, APPC (*Asia Pacific Philanthropy Consortium*) pernah melakukan sebuah studi untuk melihat kerangka hukum kedermawanan sosial di kawasan Asia.<sup>12</sup> Hasilnya, gambaran tiap negara berbeda-beda.

Di Amerika Serikat, misalnya, karena latar belakang sejarahnya yang khas sebagaimana disinggung di atas, negara pada dasarnya sangat mendukung kegiatan filantropisme modern. Hukum ditetapkan untuk memudahkan dan mendorong serta memberi insentif bagi upaya filantropi. Sebaliknya, di kebanyakan negara Asia, hukum ditetapkan dengan kecenderungan tetap sebagai alat kontrol sosial. Minimal tidak untuk mendukungnya. Barangkali baru Jepang -terutama di masa 1990-an ini- yang mulai memberikan dukungan yang lebih baik baginya. Berikutnya adalah Korea Selatan dan Taiwan. Sedang diantara negara anggota ASEAN di kawasan Asia Tenggara, Filipina terbilang sebagai negara yang memiliki sistem hukum yang filantropi. Di negeri ini sejumlah besar insentif disediakan bagi perusahaan dan perorangan yang giat di bidang amal.

Bagaimana hal ini bisa dijelaskan? *Pertama*, jelas kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi. *Kedua*, bangkitnya masyarakat madani yang didorong oleh proses demokratisasi. Tumbuh-kembangnya filantropisme akan terjadi dengan subur bila ada "kue ekonomi" yang bisa dibagikan, tapi juga otonomi masyarakat yang lebih besar untuk membagikan kue itu. Dengan demikian negara tak boleh terlalu intervensif, dan kondisi ini bisa dicapai bila masyarakat madani telah tumbuh dengan cukup kokoh. Sebagai contoh selain relatif demokratis, Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan, adalah tiga negara yang bisa dikatakan terkaya di wilayah ini. Sedang Filipina adalah negara yang relatif paling demokratis di ASEAN, meski dengan lapisan masyarakat kaya yang cukup tipis. *Ketiga*, sebagai faktor tambahan yang cukup penting, adalah bagus

<sup>12</sup> Lihat Thomas, Silk (ed). *Philanthropy and Law in Asia*, APPC. 1999. Beberapa sesi yang relevan telah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, lihat catatan kaki 8.

tidaknya sistem perpajakan serta tingkat kedisiplinan wajib pajak negara bersangkutan.

Satu hal yang pasti, sepanjang kemungkinan penyalahgunaan untuk kepentingan lain diperkecil atau ditiadakan, filantropisme akan sangat menolong kehidupan bermasyarakat. Filantropi adalah satu sisi dari mata uang yang sama: sektor nirlaba—sebuah entitas yang bukan merupakan sektor bisnis atau sektor negara. Ada semacam hubungan *supply* dan *demand*, antara lembaga pengumpul dana dan lembaga pelaksana kegiatan. Di sinilah peran lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM), yayasan, perkumpulan yang mewakili sektor masyarakat madani sebagai mitra bagi lembaga filantropis.

Pengembangan filantropisme modern di Indonesia merupakan tantangan yang sangat menarik. Di satu sisi tradisi beramal masyarakat sangat kuat, karena semangat beribadah yang dimilikinya. Di sisi lain aturan main yang mengaturnya belum cukup memadai. Jalan untuk menuju terbangunnya dunia filantropi modern di Indonesia memang masih cukup panjang. Tapi peluang ke arah sana jelas terbuka lebar. Secara embrionik potensi ini mulai berkecambah, meski duri dan onak bagi pengembangannya masih perlu disingkirkan. Tanah yang lebih subur dan pupuk bagi pertumbuhannya masih sangat diperlukan.

Kiprah masyarakat dalam menumbuh-kembangkan sektor nirlaba di Indonesia, baik di sisi penggalangan dana maupun pelaksanaan kegiatan sosial dari waktu ke waktu semakin membesar. Kini yang diperlukan adalah peran pemerintah untuk lebih mendukung perkembangan ini. Sekurangnya ada dua sisi yang dapat dilihat dari komitmen pemerintah. *Pertama*, pengembangan kebijakan pajak dan subsidi yang menopang kegiatan kedermwanaan sosial. *Kedua*, pengembangan kerangka hukum yang lebih memberi ruang gerak bagi peran serta masyarakat madani dalam proses pengembangan kehidupan bermasyarakat lewat sektor nirlaba.

Di zaman Orde Baru sangat jelas kebijakan pemerintah tidak kondusif untuk keduanya. Persentuhan aktifitas sosial dengan pemberdayaan sosial politik yang dilakukan oleh sementara LSM, yang dalam beberapa tahun sejak 1980-an bergeser dari *charity* ke advokasi, memang telah mengentalkan sifat oposan dan non-pemerintah dari organisasi-organisasi tersebut. Sikap kritis yang intens telah melahirkan peran oposisi terhadap berbagai kebijakan-kebijakan pemerintah yang seringkali menyimpang dalam pelaksanaan pembangunan. Situasi yang saling berhadapan ini kemudian memunculkan citra bahwa LSM

selalu bertentangan dan melawan berbagai kebijakan yang ditentukan oleh pemerintahan.<sup>13</sup>

Persepsi negatif terhadap posisi dan peran LSM ini kemudian diikuti dengan kebijakan dan kontrol yang ketat oleh pemerintah. Hal itu terlihat dari format penanganan hukum dan aspek perpajakan yang tidak bersahabat dan kondusif bagi pengembangan sektor nirlaba. Kebijakan pemerintah cenderung memfokuskan cara-cara untuk mengatur dan mengontrol LSM melalui pengarahan, penasehatan, dan mengurangi hak kemerdekaan mereka.

Kondisi tersebut tercermin dari berbagai kebijakan pemerintah. Misalnya, penerbitan berbagai UU dan peraturan yang mengatur organisasi nirlaba (Keputusan Menteri Sosial No.77/1983 dan No. 54/1984 tentang ketentuan penerimaan dana asing, keputusan bersama Mendagri dan Mensos no 78/1985 tentang pembinaan organisasi sosial dan LSM pemaksaan penerapan UU No. 8/1985 tentang ormas pada LSM, serta UU Yayasan), larangan LSM menerima dana dari Belanda (1992), pendataan LSM, serta pemberian stigma LSM yang kritis sebagai OTB (Organisasi Tanpa Bentuk) atau komunis.

Dalam menangani organisasi nirlaba, pemerintah punya dua format atau sudut pandang yang berbeda. Aspek organisasi yang terkait dengan ideologi dan ketertiban umum ditangani oleh Departemen Dalam Negeri, sedangkan aspek sosial, yang menyangkut penggalangan dan pendayagunaan dana sosial masyarakat, serta usaha peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat ditangani oleh Departemen Sosial. Sementara aspek “pembina teknis” diserahkan pada departemen atau non departemen yang terkait dengan bidang kerja organisasi nirlaba. Masing-masing pembina itu punya aturan main, yang umumnya kooptatif dan sangat birokratis, yang harus ditaati oleh organisasi-organisasi tersebut. Sampai hari ini, dengan terbitnya UU No. 16/2001 tentang Yayasan pun, masih menyisakan berbagai kerancuan.

Lebih jauh dari itu, campur tangan negara yang berlebihan juga terlihat dalam pengelolaan dan pendayagunaan dana sosial. Negara mencoba untuk ikut ambil bagian dalam pengelolaan dana sosial dengan cara-cara yang tidak sehat. Misalnya, memaksa masyarakat menyumbang program atau organisasi tertentu yang tak jelas akuntabilitasnya. Modus lainnya adalah memaksa organisasi sosial penggalang dana untuk menyetorkan hasil penggalangan

---

<sup>13</sup> Hendra Nurtjahjo “*Perkembangan Hukum Nirlaba di Indonesia*” dalam buku “*Filantropi dan Hukum di Asia*”.

dananya untuk dikelola dan didistribusikan oleh pemerintah. Dua modus ini umumnya dipraktekkan lewat penerbitan keputusan presiden, keputusan menteri, surat edaran, dan sejenisnya. Artinya ada penggunaan kekuasaan negara dalam hal ini.

Contoh aktual dari praktek ini adalah terbitnya Surat Keputusan Bersama (SKB) Nomor 293 Tahun 2002 yang ditandatangani Menteri Agama, Menteri Sosial, dan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Dalam SKB itu disepakati bahwa Depag akan mengkoordinasikan dana hasil pengelolaan zakat yang dilakukan Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Dana itu akan disalurkan kepada pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang kesejahteraan sosial untuk mendanai pelaksanaan program fakir miskin. Lewat kebijakan ini, pemerintah rupanya ingin menyalurkan dana sosial tanpa harus bersusah payah menggalgannya.

Di sisi lain, dalam hal perpajakan, kebijakan dan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah di masa lalu juga tidak mendukung terciptanya iklim yang kondusif bagi pengembangan sektor kedermwanaan. Di zaman Orde Baru pemerintah tidak menyediakan bentuk-bentuk insentif yang lazim dipakai dalam pengembangan sektor nirlaba, semisal pengurangan dan pembebasan pajak semacam itu.<sup>14</sup> Di zaman Orde Baru kebijakan pajak cenderung mengalami kemunduran, sejak 1994. Dalam *UUNo. 7/1983* yayasan yang bertujuan nirlaba dan bergerak di bidang agama, pendidikan, kesehatan, dan kebudayaan diberikan kemungkinan pembebasan pajak. Tapi dalam undang-undang pajak yang baru (*UU No. 10/1994*) kemungkinan itu dipersempit, hanya untuk pendapatan yang berasal dari dana bantuan, hibah dan hadiah, warisan, atau subsidi pemerintah.<sup>15</sup>

Namun demikian, setelah rezim Orde Baru jatuh, tampak mulai ada perubahan lagi. Pemerintah Abdurahman Wahid telah mengeluarkan UU No. 17/2000 tentang Perubahan Ketiga UU No. 7/1983 tentang Pajak Penghasilan; yang mengait dengan undang-undang No. 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat yang dikeluarkan oleh Pemerintahan BJ. Habibie. Kedua undang-undang ini mengaitkan dan mengatur dua hal pokok yang penting untuk dikaji. *Pertama*, zakat tidak merupakan obyek pajak. *Kedua*, zakat (atas penghasilan) menjadi pengurang penghasilan kena pajak. Artinya pemerintah menyediakan dispensasi

<sup>14</sup> Arinanto, Satya (1999). 'Organisasi Nirlaba dan Hukum di Indonesia', daam *Filantropi dan Hukum di Asia*, Thomas Silk (editor). APPC, 1999.

<sup>15</sup> *Ibid.*

pajak bagi yang membelanjakan uangnya untuk tujuan sosial, meskipun baru terbatas pada zakat. Ketentuan di atas berlaku baik bagi wajib pajak perorangan maupun badan dalam pengertian luas baik yang bertujuan nirlaba maupun yang mencari keuntungan.

### **Kasus UU Yayasan: Telaah Kritis**

Uraian sebelum ini dapat diringkaskan dalam satu butir penting, yakni bias kebijakan negara karena kepentingan politik tertentu. Meski melakukan pengawasan dan pengaturan secara ketat terhadap organisasi nirlaba, di sisi lain pemerintah Orde Baru tidak mengatur atau membatasi tujuan atau lingkup kegiatan yang dapat dilakukan oleh sebuah organisasi nirlaba. Ketentuan tentang pembatasan aktifitas bisnis dan keuntungan pribadi yang dapat diperoleh oleh seseorang yang aktif di organisasi nirlaba, misalnya, tidak diatur dengan jelas. Akibatnya terjadi banyak penyalahgunaan yayasan atau organisasi nirlaba untuk kepentingan pribadi semata. Berbagai penyimpangan dan penyelewengan dalam penggalangan dan pemanfaatan dana-dana sosial dari masyarakat yang sebagian dilakukan oleh aparat pemerintah maupun aktivis LSM juga tidak ditindak tegas. Akibat lemahnya penegakan hukum tersebut maka terjadilah distorsi besar-besaran dalam kegiatan filantropi. Contoh klasik adalah kasus Yayasan-yayasan Cendana dan Yayasan Tentara.

Dengan desakan dari berbagai pihak, termasuk IMF, pemerintah RI telah menyusun Undang-Undang Nomor 16/ 2001 tentang Yayasan untuk memperkecil kemungkinan penyalahgunaan tersebut. Undang-undang tersebut kurang mendapatkan dukungan publik karena dianggap membuka peluang intervensi dan campur tangan pemerintah terhadap Yayasan. Pemerintah menetapkan adanya keharusan bagi yayasan untuk mendapatkan pengesahan pemerintah, c.q. Menteri Kehakiman dan HAM, dalam memperoleh status badan hukum (pasal 11, ayat 1 dan 2 UU No. 16/2001). Aturan ini dinilai mundur dari aturan sebelumnya yang hanya mewajibkan pelaporan dan pendaftaran di pengadilan negeri.

Pemerintah juga dinilai terlalu mengatur dan ikut campur tangan terhadap urusan internal yayasan. Pengaturan yang *kebablasan* itu juga terlihat pada penetapan dan pengaturan struktur organisasi, masa kerja sampai kemungkinan masuknya intervensi kejaksaan terhadap yayasan (pasal 28 – pasal 47). Pengaturan semacam ini kurang memperhatikan keragaman yayasan yang masing-masing memang berbeda struktur dan organnya. Selain itu, pengaturan semacam itu sebenarnya cukup diatur dalam anggaran dasar atau anggaran rumah tangga

(AD/ART) yayasan sehingga mereka punya keleluasaan untuk mengatur urusan internalnya. Dengan pengaturan ketat itu dikhawatirkan yayasan-yayasan kecil di berbagai daerah kesulitan untuk mendapatkan legalitas hukum.

Terlepas dari persoalan dan kritik berbagai pihak tersebut UU Yayasan sebenarnya memang diperlukan justru untuk menjernihkan kerancuan antara sisi penggalang dana (subsektor kedermawanan sosial) dan subsektor pemanfaatan dana (subsektor organisasi nirlaba, LSM). Yang jadi masalah sebenarnya adalah karena kenyataan bahawa barangkali 99% LSM di Indonesia berbadan hukum Yayasan, hingga harus tunduk pada UU tersebut. Bagi sebagian aktivis LSM hal ini menjadi masalah karena UU ini dinyatakan akan memberikan peluang intervensi yang bakal dilakukan oleh pemerintah dalam berbagai hal. Maka, pilihannya adalah antara menerima UU ini dan menyesuaikan dengannya, mencoba mengubahnya hingga potensi pemerintah mengintervensi LSM diperkecil. Pilihan lain adalah menghindarinya dengan cara mencari badan hukum lain.<sup>16</sup>

Masalah ini sendiri dapat ditelaah dari berbagai sudut pandang, khususnya hukum dan sosial politik. Dari segi hukum *an sich* tentu akan menghasilkan telaah yang positifistik, dan *zakeleke*, hingga mempersempit pilihan-pilihan bagi LSM. Karena itu perlu dilakukan peninjauan yang umum sifatnya, dengan melihat dari perspektif sosial politik, hingga berbagai pilihan dapat terbuka. Peninjauan ini juga penting karena -seperti telah dikatakan sebelumnya, rezim hukum nirlaba di Indonesia sangat bias dengan kepentingan politik penguasa.

Cara pandang ini dimulai dengan menelaah pilihan-pilihan visi dan misi lembaga dalam bentuk LSM, dibandingkan dengan misi dan visi kelembagaan lain. Dengan kata lain pilihan badan hukum dilihat hanya sebagai instrumen dan kensekuensi logis dari visi dan misi tersebut. Tabel di bawah ini memperlihatkan tiga visi kemanusiaan yakni Ekonomi, Sosial-Ekonomi, dan Sosial-Politik.

Visi ekonomi jelas diterjemahkan dalam misi komersial, untuk mencari laba demi keuntungan sendiri (*self benefit*) dan diwadahi dalam badan hukum yang sesuai seperti PT dan CV. Visi sosial-ekonomi diterjemahkan dalam misi semi komersial untuk mencari laba bersama (*mutual benefit*) dan diwadahi dalam badan hukum yang sesuai yaitu koperasi atau perkumpulan (asosiasi). Selain itu terdapat pula visi sosial politik yang diterjemahkan dalam misi sosial atau

<sup>16</sup> Uraian pada paragraf ini dan seterusnya merupakan bagian dari *Dicari: Badan Hukum LSM*, makalah Zaim Saidi untuk Seminar Antisipasi Organisasi Masyarakat Sipil atas Pemberlakuan UU Yayasan, Yappika, Banda Aceh, 3 Juli 2002.

politik untuk meningkatkan kesejahteraan (nirlaba) atau mengejar kekuasaan. Bentuk ini diwadahi dalam badan hukum Yayasan. Untuk lembaga nirlaba dan kelembagaan politik yang tidak berbadan hukum diatur dalam satu kerangka perundang-undangan tertentu yakni UU Keormasan dan UU Politik. Lalu di mana LSM?

Di sinilah awal timbulnya persoalan. LSM memiliki visi sosial politik dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan. Di sisi lain, ruang gerak LSM bersentuhan dengan kekuasaan (politik). Di masa Orde Baru pilihan badan hukum LSM dalam bentuk Yayasan jelas memiliki tujuan taktis, yakni menghindari kontrol kekuasaan sebagaimana yang dilakukan terhadap Parpol dan Ormas. Yayasan menjadi satu-satunya pilihan bagi LSM sebab bentuk yang lain tentu tidak sesuai dengan misinya. Tidak adanya undang-undang yang secara khusus mengatur kehidupan Yayasan menyebabkan LSM memiliki ruang gerak yang luar biasa longgar. Seiring dengan itu Orde Baru kehilangan alat kontrol, bahkan sesungguhnya ikut memanfaatkan keberadaan kelembagaan ini untuk tujuan politik dan komersial.

Visi	Ekonomi	Sosial-Ekonomi	Sosial-Politik	
Misi	<i>Self Benefit</i>	<i>Mutual Benefit</i>	<i>Public Benefit</i>	
Fungsi	Komersial	Semi-Komersial	Sosial	Politik
Tujuan	Mencari Laba	Mencari Laba Bersama	Nirlaba	Kekuasaan
Badan Hukum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PT</li> <li>• CV</li> <li>• NV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koperasi</li> <li>• Asosiasi/ Perkumpulan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yayasan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parpol</li> <li>• Ormas</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• LSM</li> </ul>	

Penyalahgunaan badan hukum Yayasan secara beramai-ramai dinikmati pula oleh LSM dan Yayasan-yayasan Cendana dan Yayasan Tentara, dalam konteks dan bentuk yang berbeda-beda. Kondisi ini kemudian melatarbelakangi lahirnya UU Yayasan yang disertai dengan semangat menghentikan penyalahgunaan yang dilakukan beberapa yayasan kakap. Akibatnya ada dua pendapat tentang LSM, sebagian berpendapat sangat baik demi membangun keteraturan dan keterbukaan dan ada yang berpendapat kurang baik karena dianggap memudahkan intervensi negara terhadap LSM. Di tengah perdebatan ini sebagian kecil LSM telah meresponnya dengan cara mengubah badan hukumnya dari Yayasan menjadi Perkumpulan.

UU Yayasan jelas tetap diperlukan untuk mengatur kelembagaan yang memang visi dan misinya sepenuhnya kemanusiaan dan sedekah. Kita tahu penyalahgunaan badan hukum Yayasan untuk kepentingan pribadi sesungguhnya tidak hanya terjadi pada Yayasan Cendana dan Yayasan Tentara di atas, tetapi juga Yayasan-yayasan yang mengoperasikan sekolah-sekolah dan rumah sakit-rumah sakit yang komersial. Oleh sebab itu kehadiran UU Yayasan tetap harus dicermati agar tidak mematikan niat baik warga negara yang ingin mengabdikan visi kemanusiaan dan sedekahnya.

Keinginan pemerintah untuk merevisi UU No. 16/2001 saat ini memberikan peluang bagi kalangan masyarakat untuk memperbaikinya. Sedangkan untuk LSM agaknya memang perlu dicari badan hukum lain, meskipun tidak harus buru-buru diputuskan sebagai perkumpulan. Sebab, negara akan dengan mudah melahirkan undang-undang lain untuk Perkumpulan, kalau memang tujuannya untuk mengontrol keberadaannya. [ ]