

PENGAWASAN TATA KELOLA YAYASAN SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN HUKUM KEPENTINGAN PUBLIK

Maradona Parsaulian¹, Diana R.W Napitupulu², Wiwik Sri Widiarty³

arapanjaitan10@gmail.com¹, napitupulu.dina@gmail.com²

Universitas Kristen Indonesia

Abstrak: Yayasan di Indonesia memegang peran strategis sebagai lembaga nirlaba dalam pemberdayaan masyarakat dan pemenuhan kebutuhan sosial yang belum sepenuhnya dijalankan negara, sekaligus mengelola sumber daya publik yang menuntut tata kelola akuntabel dan transparan. Namun, pengawasan tata kelola yayasan masih sering dipahami sebatas kewajiban administratif internal atau mekanisme korektif setelah terjadi pelanggaran, sehingga belum sepenuhnya difungsikan sebagai instrumen perlindungan hukum kepentingan publik yang bersifat preventif dan sistemik. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan pengawasan yayasan di Indonesia serta relevansinya dalam melindungi kepentingan publik, sekaligus mengidentifikasi kendala pengaturannya dan upaya penguatan fungsi pengawasan. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, komparatif, dan kasus. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pengaturan pengawasan tata kelola yayasan di Indonesia masih mengandung cacat normatif struktural, yang ditandai oleh lemahnya kewenangan organ pengawas internal, ketiadaan standar operasional, serta belum adanya desain pengawasan eksternal oleh negara yang terintegrasi. Oleh karena itu, diperlukan pembenahan normatif yang memberikan daya paksa bagi pengawas internal, penegasan independensi, serta pembentukan sistem pengawasan eksternal negara guna menjamin keseimbangan antara otonomi yayasan dan akuntabilitas publik.

Kata Kunci: Good Governance, Kepentingan Publik, Pengawasan Yayasan, Perlindungan Hukum, Tata Kelola.

Abstract: Foundations in Indonesia play a strategic role as non-profit organizations in community empowerment and the fulfillment of social needs that have not been fully addressed by the state, while simultaneously managing public resources that demand accountable and transparent governance. However, the supervision of foundation governance is still often understood merely as an internal administrative obligation or a corrective mechanism after a violation occurs, and thus has not been fully utilized as a preventive and systemic instrument for the legal protection of the public interest. This research aims to analyze the regulatory framework of foundation supervision in Indonesia and its relevance in protecting the public interest, while also identifying regulatory constraints and efforts to strengthen the supervisory function. The method used is normative legal research with statutory, conceptual, historical, comparative, and case approaches. The research results conclude that the regulation of foundation governance supervision in Indonesia still contains structural normative flaws, characterized by the weak authority of internal supervisory organs, the absence of operational standards, and the lack of an integrated external state supervision design. Therefore, normative improvements are required to provide coercive power to internal supervisors, affirm their independence, and establish an external state supervision system to ensure a balance between foundation autonomy and public accountability.

Keywords: Good Governance, Public Interest, Foundation Supervision, Legal Protection, Governance.

PENDAHULUAN

Yayasan di Indonesia merupakan salah satu bentuk lembaga nirlaba yang berperan penting dalam pemberdayaan masyarakat serta menjawab berbagai kebutuhan sosial yang belum sepenuhnya dapat dipenuhi oleh pemerintah melalui pendekatan filantropi dan kegiatan kemanusiaan. Seiring dengan semakin kompleksnya tantangan sosial, perkembangan yayasan menunjukkan kecenderungan yang semakin kuat terhadap pengelolaan program yang terencana dan berorientasi pada keberlanjutan. Dalam hal ini, keberadaan kerangka hukum menjadi aspek fundamental agar setiap tindakan, kebijakan, dan pengelolaan organisasi tidak menyimpang dari tujuan pendiriannya.

Secara yuridis, hak dan kewajiban yayasan di Indonesia telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004. Sebagai badan hukum privat yang bersifat nirlaba, yayasan memiliki karakteristik utama berupa pemisahan kekayaan yayasan dari kekayaan pendiri atau pengurusnya, serta kewajiban untuk tidak membagikan keuntungan kepada organ yayasan. Meskipun berstatus privat, aktivitas yayasan (seperti menyelenggarakan pendidikan, mengelola rumah sakit, atau menghimpun dana masyarakat) sangat bersinggungan langsung dengan kepentingan publik. Sejumlah kasus penyalahgunaan dana publik oleh yayasan-yayasan besar di Indonesia menegaskan urgensi akan sistem pengawasan yang ketat. Namun, pengawasan tata kelola yayasan selama ini lebih dipahami sebagai kewajiban administratif internal atau dasar pertanggungjawaban hukum setelah terjadinya pelanggaran. Sementara itu, fungsi pengawasan sebagai instrumen hukum yang bersifat preventif dan sistemik untuk melindungi kepentingan publik belum memperoleh perhatian yang memadai.

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan pokok yang dikaji dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana bentuk kendala dan permasalahan hukum dalam pengaturan pengawasan tata kelola yayasan di Indonesia? ; dan (2) Bagaimana konsep pengawasan tata kelola yayasan dapat menjadi instrumen perlindungan hukum terhadap kepentingan publik?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yang bertumpu pada studi kepustakaan dengan menelaah berbagai bahan pustaka atau data sekunder. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach), konseptual (conceptual approach), kasus (case approach), historis (historical approach), dan komparatif (comparative approach). Data sekunder yang dikumpulkan terdiri atas bahan hukum primer (Undang-Undang Dasar 1945, UU Yayasan, dan regulasi terkait), bahan hukum sekunder (buku, jurnal ilmiah), serta bahan hukum tersier. Data dianalisis secara kualitatif normatif dengan menggunakan metode penalaran deduktif untuk menilai konsistensi dan keselarasan norma secara vertikal maupun horizontal.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kendala dan Permasalahan Hukum dalam Pengaturan Pengawasan Tata Kelola Yayasan

Pengawasan tata kelola yayasan dalam kerangka hukum positif Indonesia dikonstruksikan sebagai bagian integral dari mekanisme internal yayasan. Pasal 2 UU Yayasan menyebutkan bahwa organ yayasan terdiri atas Pembina, Pengurus, dan Pengawas. Namun, terdapat beberapa kelemahan normatif yang bersifat struktural:

1. Keterbatasan Kewenangan dan Masalah Independensi Pengawas: Organ pengawas hanya diberikan kewenangan untuk memberikan nasihat dan melakukan pengawasan, tanpa kewenangan korektif yang bersifat mengikat. Selain itu, karena pengawas diangkat dan diberhentikan oleh pembina, independensi pengawas menjadi sangat lemah dan berada dalam posisi ketergantungan struktural.

2. Ketidaklengkapan Standar Operasional: UU Yayasan tidak memberikan panduan operasional mengenai standar, prosedur, dan parameter pengawasan internal. Akibatnya, pengawasan internal cenderung bergantung pada kehendak masing-masing yayasan dan lebih bersifat reaktif.
3. Dominasi Sanksi Administratif: Norma yang mengatur pengawasan internal cenderung menitikberatkan pada kepatuhan formal (administratif) tanpa diiringi instrumen daya paksa yang kuat untuk mencegah konflik kepentingan maupun mismanajemen.
4. Fragmentasi Pengawasan Eksternal oleh Negara: Tidak terdapat lembaga pengawas eksternal negara yang secara khusus bertugas mengawasi tata kelola yayasan secara menyeluruh. Pengawasan negara masih bersifat sektoral (terpecah antara Kemenkumham untuk legalitas dan Kemensos untuk izin donasi) serta sangat reaktif. Kondisi ini sangat kontras dengan yurisdiksi lain, seperti Inggris (The Charity Commission) dan Singapura (Commissioner of Charities), yang memiliki otoritas tunggal yang berfokus pada pendaftaran, pembinaan, hingga audit lembaga nirlaba secara terintegrasi dan preventif.

B. Pengawasan Tata Kelola Yayasan sebagai Instrumen Perlindungan Hukum

Yayasan beroperasi di ranah yang menjembatani kepentingan privat dan publik, sehingga keberadaannya dipahami sebagai wujud kepercayaan publik (public trust). Oleh karena itu, pengawasan tidak dapat dipisahkan dari tujuan sosial yayasan. Fungsi ideal pengawasan harus mencakup:

1. Mekanisme Pencegahan (Preventif): Pengawasan internal harus mampu bekerja melalui struktur, prosedur, audit independen, dan pemisahan tugas (separation of duties) untuk mencegah penyimpangan penggunaan aset yayasan sejak dini.
2. Menjamin Akuntabilitas dan Transparansi Publik: Pengawasan normatif harus memaksa yayasan untuk membuka laporan keuangan dan operasionalnya secara jujur. Keterbukaan informasi ini adalah prasyarat utama akuntabilitas, sehingga publik (donatur, penerima manfaat) memiliki sarana untuk menguji dan menuntut pertanggungjawaban.

Sebagai upaya penguatan normatif, integrasi antara pengawasan internal yang akuntabel dengan pengawasan eksternal yang kredibel adalah sebuah keharusan. Untuk mengatasi fragmentasi, Indonesia perlu memproyeksikan desain kelembagaan pengawasan eksternal, misalnya dengan membentuk unit khusus yang terintegrasi di bawah naungan Kementerian Hukum dan HAM. Unit ini akan mengoordinasikan fungsi pengawasan dengan instansi lain guna menghadirkan kontrol negara yang preventif dan substantif, tanpa mencederai otonomi yayasan sebagai badan hukum privat.

KESIMPULAN

Pengaturan pengawasan tata kelola yayasan di Indonesia masih mengandung cacat normatif yang bersifat struktural. Kendala tersebut ditandai oleh terbatasnya kewenangan dan independensi organ pengawas secara internal, ketiadaan standar operasional yang jelas, serta belum adanya desain pengawasan eksternal oleh negara yang sistemik, terintegrasi, dan berkelanjutan. Akibatnya, pengawasan masih sebatas formalitas administratif yang reaktif. Untuk itu, pengawasan tata kelola yayasan harus direkonstruksi dan diposisikan secara eksplisit sebagai instrumen perlindungan hukum terhadap kepentingan publik yang bekerja secara preventif dan protektif. Diperlukan pembenahan normatif untuk memberikan daya paksa bagi organ pengawas internal, menegaskan independensi pengawas dari pembina, serta membentuk sistem pengawasan eksternal negara (misalnya melalui unit khusus terintegrasi) yang berfokus pada audit independen dan tata kelola substantif.

Saran

1. Berdasarkan temuan mengenai adanya kelemahan struktural dalam pengaturan pengawasan tata kelola yayasan, disarankan agar dilakukan pembenahan normatif terhadap desain pengawasan dalam hukum positif Indonesia dengan menempatkan pengawasan sebagai instrumen

pengendalian hukum yang memiliki daya paksa, bukan sekadar fungsi administratif internal. Pembentukan ini perlu dimulai dengan penguatan kewenangan organ pengawas yayasan, baik melalui perluasan ruang lingkup kewenangan maupun pemberian instrumen korektif yang mengikat, sehingga hasil pengawasan tidak berhenti pada rekomendasi moral, tetapi dapat ditindaklanjuti secara hukum oleh pengurus dan pembina. Selanjutnya, diperlukan penegakan prinsip independensi organ pengawas dalam norma hukum positif, khususnya dengan menata ulang mekanisme pengangkatan dan pemberhentian pengawas agar tidak sepenuhnya bergantung pada kehendak pembina. Norma hukum perlu memberikan perlindungan struktural terhadap pengawas melalui penetapan syarat objektif, masa jabatan yang pasti, serta alasan pemberhentian yang jelas dan terukur. Penguatan independensi ini menjadi prasyarat agar pengawasan internal mampu menjalankan fungsi preventif dan tidak terpengaruh oleh kepentingan internal yayasan. Selain itu, disarankan agar peraturan perundang-undangan yang mengatur yayasan melengkapi pengawasan dengan standar, prosedur, dan parameter yang jelas dan operasional, meliputi tata cara pelaksanaan pengawasan, kewajiban pelaporan hasil pengawasan, serta mekanisme pertanggungjawaban hukum apabila terjadi pelanggaran. Standarisasi ini penting untuk memberikan kepastian hukum, mencegah penafsiran subjektif, dan memastikan bahwa pengawasan dijalankan secara konsisten di seluruh yayasan. Dengan demikian, pengawasan internal tidak lagi berfungsi sebagai formalitas administratif yang reaktif, melainkan sebagai sistem pengendalian yang mampu mencegah penyimpangan sejak awal.

2. Selain penguatan pengawasan internal, negara juga perlu merancang sistem pengawasan eksternal yayasan yang lebih sistemik dan terintegrasi, tanpa menghilangkan otonomi yayasan sebagai badan hukum privat. Pengawasan eksternal sebaiknya difokuskan pada aspek substantif tata kelola, seperti kepatuhan terhadap tujuan sosial, transparansi pengelolaan dana, dan akuntabilitas publik, dengan mengurangi fragmentasi kewenangan antarinstansi. Dengan adanya kerangka pengawasan eksternal yang jelas dan berkelanjutan, paradoks normatif antara otonomi yayasan dan lemahnya pengawasan dapat diminimalisir.

Selanjutnya, disarankan perwujudan sistem pengawasan eksternal negara tersebut dapat dilakukan melalui pembentukan unit pengawas khusus yang terintegrasi di bawah Kementerian Hukum dan HAM guna menjaga efisiensi birokrasi dan kepastian hukum. agar mekanisme pengawasan tata kelola yayasan mengintegrasikan pengawasan internal dan pengawasan eksternal yang independen sebagai norma wajib, khususnya bagi yayasan yang mengelola dana publik dalam jumlah signifikan. Keberadaan pengawasan yang diawasi dan diverifikasi secara independen akan memperkuat kredibilitas laporan yayasan serta meningkatkan kepercayaan publik. Dalam konteks ini, pengawasan tidak hanya berfungsi secara preventif, tetapi juga protektif dengan memberikan alat bagi publik untuk menilai dan, apabila diperlukan, menuntut pertanggungjawaban hukum yayasan. Akhirnya, pengawasan tata kelola yayasan perlu dirancang sebagai mekanisme yang menjembatani keseimbangan antara otonomi yayasan dan perlindungan kepentingan publik. Negara tidak perlu masuk terlalu jauh ke ranah operasional yayasan, namun harus memastikan bahwa kebebasan pengelolaan tersebut dijalankan secara bertanggung jawab, transparan, dan selaras dengan tujuan sosial yayasan. Dengan pendekatan ini, pengawasan berfungsi sebagai instrumen normatif yang menjaga legitimasi yayasan sebagai lembaga kepercayaan publik sekaligus memberikan perlindungan hukum yang nyata bagi masyarakat

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Chidir. *Badan Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni, 1987.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

- Efendi, A'an and Freddy Purnomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2019.
- Fuady, Munir. *Teori-Teori Besar Dalam Hukum: Grand Theory*. Jakarta: Prenada Media, 2014.
- Is, Muhammad Sadi and Kun Budianto, *Hukum Administrasi Negara*, Kencana, Jakarta, 2021.
- Marlin, Mustahul Jannah, *Penguasaan Harta Kekayaan Yayasan oleh Ahli Waris Pendiri Yayasan*, CV Nusantara Press, Padang, 2024.
- Moechthar, Oemar, *Teknik Pembuatan Akta Badan Hukum dan Badan Usaha di Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya, 2019.
- Paramitha (et.al.), *Hukum Administrasi Negara*, Sada Kurnia Pustaka, Banten, 2023.
- Prasetya, Rudhi, *Yayasan dalam Teori dan Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Rahardian, Ramaditya, *Teori-Teori Governansi dan Kebijakan Publik Kontemporer*, Penerbit BRIN, Jakarta, 2024.
- Rahman, Fathur, *Teori Pemerintahan*, UB Press, Malang, 2018.