

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUNG.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
DAFTAR ISI.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori	10
F. Metode Penelitian	20
G. Sistematika Penulisan	25
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	26
A. Tinjauan Umum Tentang Yayasan	26
B. Tinjauan Umum Tentang Organ Yayasan	33
C. Prinsip Pertanggungjawaban dalam Pengelolaan Yayasan	38
1. Fidicary Duty	39
2. Piercing The Corporate Veil	41
3. Doctrine of Ultra Vires	42
4. Prinsip Akuntabilitas dalam Yayasan	43
D. Tinjauan Umum Tentang Aset Yayasan	45
E. Tinjauan umum Tentang Bantuan Negara	50

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	54
A. Sejarah Yayasan Islamic Centre Kabupaten Cirebon	54
1. Pendirian Yayasan	54
2. Kepengurusan Yayasan	58
3. Perkembangan Lembaga-Lembaga	74
B. Problematika Yang Timbul Dari Kedudukan Aset Yayasan Yang Berasal dari bantuan Negara	99
1. Problematika YIC Kabupaten Cirebon	99
1.1 Status Yayasan	99
1.2 Kedudukan Pengurus	102
1.3 Kedudukan Pembina	104
2. Problematika Aset Yayasan	110
2.1 Aset Tanah	110
2.2 Aset Bangunan	114
C. Solusi Problematika Yang Timbul Dari Kedudukan Aset Yayasan Yang Berasal dari bantuan Negara	129
1. Solusi Kelembagaan	129
1.1 Kemandirian Yayasan.....	129
1.2 Organ Yayasan	137
1.2.1 Pembina	137
1.2.2 Pengurus	141
1.2.3 Pengawas	146
2. Solusi Aset Yayasan	150
2.1 Aset Tanah	150
2.2 Aset Gedung	153
2.3 Nilai Aset	157
BAB IV PENUTUP	159
A. Simpulan	159
B. Saran	162
DAFTAR PUSTAKA	163

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut pandangan kapitalis, harta kekayaan adalah milik perseorangan, organisasi atau perserikatan yang mempunyai jaringan luas dan kuat. Adapun menurut pandangan sosialis, harta kekayaan adalah milik Negara sebagai sumber devisa dan berada ditangan partai yang berkuasa¹. Di Indonesia, ada sebuah organisasi atau perserikatan yaitu yayasan. Yayasan adalah kumpulan dari sejumlah orang yang terorganisir dan dilihat dari segi kegiatannya, lebih tampak sebagai lembaga sosial. Sejak awal, sebuah yayasan didirikan bukan untuk lembaga komersial atau untuk mencari keuntungan, akan tetapi tujuannya untuk membantu meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat baik lahir maupun batin.

Yayasan sudah lama ada dan dikenal oleh manusia sejak awal sejarah. Yayasan dengan tujuan khusus pun seperti keagamaan dan pendidikan sudah sejak lama ada. Para *Pharaoh*, lebih dari seribu tahun sebelum lahirnya nabi Isa, telah memisahkan sebagian kekayaannya untuk tujuan keagamaan. Xenophon mendirikan Yayasan, dengan cara menyumbangkan tanah dan bangunan untuk kuil bagi pemujaan kepada *Artemis*. Pada saat menjelang kematiannya pada tahun 347 sebelum masehi, Plato memberikan hasil pertanian dari tanah yang dimilikinya untuk disumbangkan selama-lamanya bagi *academia* yang didirikannya. Pada zaman klasik terdapat banyak Yayasan, yang walaupun

¹ Yusuf Qordhowi, 1995. *Waktu Kekuasaan Kekayaan sebagai Amanah Allah*, Fahmi Huwaidy; penerjemah. Jakarta: Gema Insani Press, Hal. 165

ditemukan dalam naskah dan sumber-sumber semacam “*corpus iuris*”, tetapi dalam “*corpus iuris*” sendiri jarang disebut sehingga diabad pertengahan kurang berpengaruh. Yayasan yang dikenal dalam hukum Romawi sudah diatur dan dikenal dengan istilah *fundatio*. Yayasan yang dikenal sebagai “*konstruksi trust*” istilah ini diilhami oleh figur hukum yang dikenal dalam hukum Inggris, yaitu kekayaan yang diperuntukkan untuk tujuan tertentu, seolah-olah milik dari orang yang diberi kuasa atas kekayaan tersebut (*trustee*).²

Organisasi yayasan ini sudah dikenal dan sudah diakui keberadaannya dalam kehidupan lalu lintas hukum berdasarkan praktik-praktik kebiasaan hukum. Keberadaan yayasan pada dasarnya merupakan pemenuhan kebutuhan bagi masyarakat yang menginginkan adanya wadah atau lembaga yang bersifat dan bertujuan untuk sosial, keagamaan, pendidikan dan kemanusiaan. Bahkan ada pendapat yang mengatakan bahwa yayasan merupakan lembaga nirlaba, artinya tujuannya bukan mencari keuntungan, melainkan untuk melakukan sesuatu yang bersifat amal.

Keberadaan yayasan (di luar status hukum yayasan) pada awalnya ditentukan oleh kehendak pendirinya atau kesepakatan para pendirinya (pendiri yayasan) karena memiliki kesamaan visi yang diikat dalam hukum perjanjian dan selanjutnya berkembang dalam praktek. Keinginan mendirikan yayasan atau kesepakatan mendirikan yayasan tersebut selanjutnya diwujudkan dalam bentuk akta notariil (akta notaris pendirian yayasan), dan biasanya dalam akta tersebut

² Anwar Borahima. 2010, *Kedudukan Yayasan di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm.11

ditentukan tujuan dari pendirian yayasan tersebut, misalnya bertujuan sosial, keagamaan, atau kemanusiaan.

Pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Yayasan terdapat kecenderungan masyarakat memilih bentuk yayasan antara lain karena alasan:³ 1). Proses pendiriannya sederhana; 2). Tanpa perlu adanya pengesahan dari Pemerintah; serta 3). Adanya persepsi (yang salah) dari masyarakat bahwa yayasan bukan merupakan subyek pajak. Hal tersebut dikarenakan yayasan memiliki maksud dan tujuan yang bersifat sosial dan memerankan fungsi kemasyarakatan sehingga oleh pemerintah diberikan insentif (keringanan) di bidang perpajakan.⁴

Yayasan sejak awalnya dalam konsep hukum Barat adalah merupakan sebuah badan yang dimaksudkan untuk bergerak dalam bidang filantropis, yaitu kegiatan-kegiatan non-profit di bidang sosial dan kemanusiaan.⁵ Yayasan sesuai dengan prinsip awalnya sebagai badan hukum non komersial (nirlaba) oleh karenanya tidak boleh menjalankan kegiatan dalam perbuatan hukum berbentuk apapun yang ditujukan untuk memperoleh keuntungan.⁶ Yayasan sebagai sebuah badan di Indonesia diperkenalkan oleh pemerintahan kolonial Belanda, dimana pada masa itu yayasan dikenal dengan nama “stichting”, dan kepada badan seperti

³ Setiawan, 1992. *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, Bandung, Alumni, hlm. 201

⁴ Lihat dalam pasal 4 ayat (3) butir (i) dan (j) *Undang-undang No. 07 Tahun 1983* tentang Pajak Penghasilan

⁵ H.P. Panggabean, 2012. *Praktik Peradilan Menangani Kasus Aset Yayasan* (Termasuk Aset Keagamaan) dan Upaya Penanganan Sengketa Melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa, Jakarta: Permata Aksara, hal. 101, lihat juga Johnny Ibrahim, 2006. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, hal. 283

⁶ Dalam prinsip nirlaba, setiap modal yang ada tidak diolah untuk mendapatkan keuntungan, melainkan untuk melakukan suatu kegiatan yang bermanfaat bagi masyarakat, lihat Gatot Supramono, 2008. *Hukum Yayasan di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hal. 110

ini diberikan status sebagai sebuah badan hukum yang merupakan fenomena dalam pergaulan hukum masyarakat sejak permulaan abad ke 19.⁷

Utrecht dalam bukunya Pengantar dalam Hukum Indonesia, mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan yayasan ialah tiap kekayaan (vermogen) yang tidak merupakan kekayaan orang atau kekayaan badan dan yang diberi tujuan tertentu.⁸ Hal ini mengandung pemahaman, bahwa dengan tidak jelasnya struktur organisasi dan masalah pemengurusan keuangan yayasan, merupakan salah satu alasan untuk mengatakan bahwa pengelolaan yayasan belum secara professional alias secara tradisional.

Soemitro, sebagaimana dikutip oleh Gatot, mengemukakan bahwa di Belanda telah memiliki KUH Perdata yang baru dan berlaku mulai tahun 1977, tampak bahwa yayasan diatur secara khusus bersama-sama dengan *Rechtspersonen* dalam Buku 2 Title 5 Pasal 285 sampai dengan pasal 305. Pengaturan yayasan dalam pasal-pasal tersebut dilakukan secara sistematis mengenai ketentuan tentang syarat-syarat pendiriannya, kedudukannya, kewenangan pengurusnya, perubahan anggaran dasarnya, pembubarannya, dan sebagainya.

Sedangkan di Indonesia setelah 56 tahun merdeka baru mempunyai peraturan mengenai yayasan, yaitu Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 tentang yayasan, yang diundangkan pada tanggal 6 Agustus 2001 dalam Lembaran Negara RI Tahun 2001 No. 112 dan tambahan lembaran Negara RI No. 4132, dan mulai berlaku sejak tanggal 6 Agustus 2002. Pemberlakuan Undang-Undang Yayasan

⁷ Chaidir Ali, 1999. *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, hal. 29

⁸ E. Utrecht, 1959. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, cet.ke-5, Djakarta: PT. Penerbit dan Balai Buku ICHTIAR, Hal. 278

satu tahun setelah tanggal pengundangan dimaksudkan agar masyarakat mengetahui dan memahami peraturannya dan dapat mempersiapkan segala sesuatunya yang berhubungan dengan yayasan⁹.

Sehingga dengan adanya status sebagai sebuah badan hukum memberikan atribut kepada yayasan layaknya hal-hal yang melekat kepada manusia sebagai subjek hukum alamiah (*natuurlijkepersoon*), diantaranya seperti dapat memiliki kekayaan sendiri dan bertindak secara hukum atas nama sendiri melalui pengurusnya.¹⁰ Terlebih lagi jika memperhatikan teori tersebut, tampak bahwa manusia sebagai subjek hukum letaknya berada pada hukum perorangan, sedangkan badan hukum terletak pada lapangan hukum harta kekayaan. Oleh karena itu badan hukum tidak dapat dilepaskan dari harta kekayaan. Dengan demikian, badan hukum harus memiliki harta kekayaan sendiri yang terlepas dari alat perlengkapannya atau pengurusnya.

Kembali kepada Undang-Undang Yayasan, telah dirumuskan diatas, bahwa yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas harta kekayaan yang dipisahkan, maksudnya yaitu yayasan sebagai badan hukum memiliki kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan pengurusnya, dengan kata lain yayasan memiliki harta kekayaan sendiri. Harta kekayaan itu digunakan untuk kepentingan tujuan yayasan. Hal ini sejalan dengan teori Brinz, bahwa harta kekayaan badan hukum terikat oleh suatu tujuan.

⁹ Gatot Supramono, *Opcit*, hal. 7-8

¹⁰ Menurut Munir Fuady, hak-hak sebagai sifat yang melekat pada sebuah badan hukum sebagaimana dikenal sekarang ini sebenarnya telah dikenal sejak zaman Romawi, bahkan dikatakannya bahwa konsep dan teori tentang badan hukum adalah salah satu peninggalan hukum terbesar bangsa Romawi untuk dunia saat ini, lihat Munir Fuady, 2013. *Teori-Teori Besar dalam Hukum*, Jakarta: Kencana, hal. 164.

Sumber kekayaan yayasan berasal dari pemisahan kekayaan pendiri, yayasan juga dapat memperoleh kekayaan dari sumber-sumber lain. Berdasarkan pasal 26 ayat (2) UU yayasan bahwa sumber-sumber kekayaan yayasan diperoleh dari; sumbangan atau bantuan yang tidak mengikat, wakaf, hibah, hibah wasiat, dan perolehan lain yang tidak bertentangan dengan anggaran dasar maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal ini, sumbangan yang tidak mengikat dimaksudkan adalah sumbangan atau bantuan sukarela yang diterima yayasan, baik dari Negara, masyarakat maupun dari pihak lain asalkan bantuan itu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Memang jika ada bantuan yang datang dari manapun, pihak yang memberi bantuan pada umumnya selalu mengharap adanya “sesuatu” yang dapat dilakukan oleh penerima bantuan. Hukum yang berlaku di masyarakat sering mengatakan pemberian prestasi selalu diikuti dengan kontra prestasi. Pemberi bantuan biasanya ada yang mengharap secara terang-terangan, sedangkan penerima bantuan ada kalanya walaupun tidak diminta melakukan kontra prestasi, dengan dalih karena merasa telah berutang budi kemudian melakukan sesuatu untuk kepentingan pemberi bantuan.

Berhubung ketentuannya tidak boleh mengikat yayasan, maka pihak manapun yang memang berniat memberi sumbangan kepada yayasan, tidak boleh mengikatkan diri. Kalau mau memberi bantuan, silahkan diserahkan kepada yayasan agar yayasan segera mengurus bantuan itu tanpa terikat dengan perjanjian apapun. Sebaliknya untuk yayasan sebagai penerima bantuan juga tidak boleh

mengikatkan diri kepada pemberi bantuan dalam bentuk apapun. Yayasan harus siap untuk menolak apabila ada bantuan yang mengikat padanya.¹¹

Disamping itu, untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, setiap tahun disusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara / Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN/APBD) untuk merencanakan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Di dalam anggaran dijelaskan program dan kegiatan yang akan diselenggarakan setiap tahun yang dirinci berdasarkan fungsi dan jenis belanja. Klasifikasi belanja menurut jenis belanja terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga, serta belanja bantuan sosial.¹²

Dalam kaitannya dengan kekayaan yayasan, Negara setiap tahun membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) selalu ada belanja modalnya. Belanja modal dimaksud adalah belanja yang digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pengadaan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan. Belanja modal tersebut terus bertambah dari tahun ke tahun dan menjadi kekayaan negara/daerah atau aset negara/daerah.

¹¹ Gatot S, *Opcit*, hal. 69

¹²Linat : *Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005* tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 27 ayat 7.

Lebih lanjut, Pendapatan Negara¹³ adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih yang terdiri atas penerimaan perpajakan, penerimaan Negara bukan pajak, dan penerimaan hibah. Sedangkan Belanja Negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih yang terdiri atas belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah dan dana desa.

Dengan dana yang tersedia setiap tahun, Pemerintah telah banyak membangun berbagai sarana dan prasarana fisik untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Sarana dan prasarana fisik tersebut antara lain berupa pengadaan tanah, pembangunan jalan, jembatan, gedung, pelabuhan, bandar udara, saluran irigasi, pembangkit tenaga listrik, alat angkut baik angkutan darat maupun angkutan udara, teknologi informasi dan lain-lain disediakan oleh pemerintah dengan menggunakan dana yang diperoleh dari masyarakat dan disalurkan melalui APBN/APBD. Semua barang-barang yang dibeli dengan menggunakan APBN atau perolehan lainnya yang sah menjadi kekayaan negara atau barang milik negara.

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan tersebut di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut yang dituangkan ke dalam penulisan hukum dengan judul: Kedudukan Aset Yayasan yang Berasal dari Bantuan Negara (Kajian di Yayasan Islamic Centre Kabupaten Cirebon).

¹³ Lihat : *UU Nomor 15 tahun 2017* tentang APBN

B. Perumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang penelitian diatas dan untuk mempermudah penelitian, perumusan masalah dibagi menjadi sebagai berikut:

1. Apa problematika yang timbul dari kedudukan asset yayasan yang berasal dari bantuan Negara?
2. Bagaimana solusi untuk mengatasi problematika yang timbul dari kedudukan asset yayasan yang berasal dari bantuan Negara?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisa problematika yang timbul dari kedudukan asset yayasan yang berasal dari bantuan Negara.
2. Untuk menganalisis solusi problematika yang timbul dari kedudukan asset yayasan yang berasal dari bantuan Negara.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ilmiah yang selanjutnya akan dituangkan dalam bentuk penulisan karya ilmiah berupa Tesis ini, disamping memiliki kegunaan khusus bagi penulis di dalam mengimplementasikan segala pengetahuan yang telah di dapat selama mengikuti perkuliahan di Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang dan sekaligus sebagai tugas akhir untuk mencapai gelar Magister Kenotariatan (S-2), melalui penelitian dan penulisan karya ilmiah hukum. Penelitian ini juga memiliki kegunaan baik secara teoritis maupun praktis, kegunaan yang dimaksud adalah:

1. Kegunaan teoritis

Dengan hasil pembahasan ini kiranya dapat membantu tumbuh dan berkembangnya ilmu pengetahuan serta membantu perkembangan masyarakat yang membutuhkannya, tentang permasalahan yang diteliti serta sumbangan pemikiran bagi semua pihak pemerhati hukum yang selalu mengikuti arus perkembangan ilmu hukum terutama hukum Yayasan.

2. Kegunaan praktis.

Adapun kegunaan secara praktis, kiranya dapat memberikan gambaran kepada para praktisi hukum dan perancang undang-undang untuk lebih komprehensif lagi dalam hal membuat suatu peraturan perundang-undangan bagi masyarakat.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

1. Kerangka Konseptual

Konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang diteliti. Terdiri dari susunan beberapa konsep sebagai satu kebulatan yang utuh, sehingga terbentuk suatu wawasan untuk dijadikan landasan, acuan, dan pedoman dalam penelitian atau penulisan yang didasarkan atau diambil dari peraturan perundang-undangan tertentu. Biasanya kerangka konseptual tersebut, sekaligus merumuskan definisi-definisi tertentu agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda dan

mempermudah pengertian, di bawah ini dikemukakan penjelasan dan batasan istilah yang digunakan:

a. Yayasan

Yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan dalam mencapai tujuan tertentu dibidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota. Terhadap pemberlakuan Undang-undang Yayasan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Yayasan telah diakui sebagai subyek hukum mandiri yang lepas dari kedudukan subyek hukum para pendiri atau pengurusnya, dimana Yayasan dapat menyanggah hak dan kewajiban, dapat menjadi debitur maupun kreditur, sehingga dengan kata lain Yayasan dapat melakukan hubungan hukum apapun dengan pihak ketiga.¹⁴

Menurut Adib Bahari, defenisi yayasan di atas mengandung empat catatan utama yaitu:¹⁵ 1). Yayasan merupakan badan hukum. Artinya yayasan secara hukum dianggap bisa melakukan tindakan-tindakan yang sah dan mempunyai akibat hukum walaupun nanti secara nyata yang bertindak adalah organ-organ yayasan, baik pembina, pengawas maupun pengurusnya; 2).Yayasan memiliki kekayaan yang dipisahkan.Artinya, yayasan mempunyai aset, baik bergerak maupun tidak, yang pada awalnya diperoleh dari modal atau kekayaan yang telah dipisahkan.Yayasan secara hukum memiliki kekayaan sendiri yang terlepas dan mandiri. Pemisahan

¹⁴ Rudhi Prasetya, 2012. Yayasan dalam Teori dan Praktik, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 24

¹⁵ Adib Bahari, 2001. Prosedur Pendirian Yayasan, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, hal. 2

harta kekayaan tersebut sebenarnya bertujuan mencegah jangan sampai kekayaan awal yayasan masih merupakan bagian dari harta pribadi atau harta bersama pendiri. Jika tidak demikian nantinya harta tersebut masih tetap sebagai kekayaan milik pendiri yayasan; 3). Yayasan mempunyai tujuan tertentu yang merupakan pelaksanaan nilai-nilai, baik keagamaan, sosial, maupun kemanusiaan. Dari hal ini diketahui bahwa yayasan sejak awal didesain sebagai organisasi nirlaba yang tidak bersifat untuk mencapai keuntungan (profit oriented) sebagaimana badan usaha, seperti perseroan terbatas, CV, Firma dan lain-lain; dan 4). Yayasan tidak mempunyai anggota. Maksudnya, yayasan tidak mempunyai semacam pemegang saham sebagaimana perseroan terbatas atau sekutu-sekutu dalam CV atau anggota-anggota dalam badan usaha lainnya.

b. Aset

Aset adalah sesuatu atau barang yang dimiliki oleh seseorang, badan usaha, atau instansi, yang memiliki nilai ekonomi, nilai komersial dan nilai tukar, di mana aset tersebut dapat berupa barang tidak bergerak (tanah dan bangunan) atau barang bergerak (modal, simpanan, hutang) yang dapat dianggap sebagai harta kekayaan.¹⁶

Aset adalah sesuatu atau barang yang dimiliki oleh seseorang, badan usaha, atau instansi, yang memiliki nilai ekonomi, nilai komersial dan nilai tukar, di mana aset tersebut dapat berupa barang tidak bergerak

¹⁶ Siregar, Doli, 2004. Manajemen Aset, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal 178

(tanah dan bangunan) atau barang bergerak (modal, simpanan, hutang) yang dapat dianggap sebagai harta kekayaan.

Dalam PSAK No. 16 Revisi Tahun 2011 disebutkan bahwa aset merupakan kekayaan yang dimiliki oleh seseorang atau perusahaan baik berwujud maupun tak berwujud yang berharga atau bernilai yang akan mendatangkan manfaat bagi seseorang atau perusahaan tersebut. Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) aset adalah sumber daya yang dapat memberikan manfaat ekonomi dan/atau sosial yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh Pemerintah, dan dapat diukur dalam satuan uang, termasuk didalamnya sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

c. Kekayaan

Kekayaan yayasan adalah kekayaan yang berasal dari sejumlah kekayaan yang dipisahkan dalam bentuk uang atau barang. Dalam Pasal 26 UU Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan menyebutkan, bahwa:

- (1) Kekayaan Yayasan berasal dari sejumlah kekayaan yang dipisahkan dalam bentuk uang atau barang.
- (2) Selain kekayaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), kekayaan Yayasan dapat diperoleh dari: a. sumbangan atau bantuan yang tidak mengikat;¹⁷ b. wakaf; c. hibah; d. hibah wasiat; dan e. perolehan lain

¹⁷Mulyoto, 2017. *Yayasan Rumah Sakit menjadi PT Rumah Sakit*, Yogyakarta: Cakrawala, hal. 86-87 menambahkan penjelasan bahwa yang dimaksud dengan sumbangan atau bantuan tidak

yang tidak bertentangan dengan Anggaran Dasar Yayasan dan/atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(3) Dalam hal kekayaan Yayasan berasal dari wakaf, maka berlaku ketentuan hukum perwakafan.

(4) Kekayaan Yayasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dipergunakan untuk mencapai maksud dan tujuan Yayasan.

d. Bantuan Negara

Bantuan Negara adalah merupakan penjabaran dari APBN merupakan nama lain dari Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara, yakni suatu rencana perekonomian dalam suatu pemerintahan. Bentuknya serupa daftar yang sudah disesuaikan dengan skala prioritas yang memuat dari berbagai sumber-sumber pendapatan dalam bentuk keuangan dan infestasi suatu Negara.

2. Kerangka Teori

Dengan merujuk pada latar belakang masalah diatas, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teori, yaitu:

a. Teori Keadilan

Keadilan, dalam literatur sering diartikan sebagai suatu sikap dan karakter. Sikap dan karakter yang membuat orang melakukan perbuatan dan berharap atas keadilan adalah keadilan, sedangkan sikap dan karakter

mengikat adalah sumbangan atau bantuan sukarela yang diterima yayasan baik dari Negara, masyarakat, maupun dari pihak lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

yang membuat orang bertindak dan berharap ketidakadilan adalah ketidakadilan. Maka secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (un-lawful, lawless) dan orang yang tidak fair (un-fair). Dengan demikian maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (law-abiding) dan fair. Karena tindakan memenuhi/mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislative sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Sebagaimana tujuan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat, maka semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.

Demikian halnya keadilan sebagai bagian dari nilai sosial memiliki makna yang luas, bahkan pada suatu titik bisa bertentangan dengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Suatu kejahatan yang dilakukan adalah suatu kesalahan, namun apabila hal tersebut bukan merupakan keserakahan tidak bisa disebut menimbulkan ketidakadilan. Sebaliknya suatu tindakan yang bukan merupakan kejahatanpun bisa menimbulkan ketidakadilan.

Dalam kajian filsafat, keadilan telah menjadi pokok pembicaraan serius sejak awal munculnya filsafat Yunani. Pembicaraan keadilan memiliki cakupan yang luas, mulai dari yang bersifat etik, filosofis, hukum, sampai pada keadilan sosial. Sesungguhnya, keadilan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tujuan hukum itu sendiri, disamping kepastian hukum dan kemanfaatan.

b. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).

Berkaitan dengan hal ini, dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Oleh karena itu, agar kekuasaan (negara) dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*eenambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek-kewajiban.

Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui

kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subjek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.¹⁸

Dengan demikian, kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintah dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Dimana suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintah yang lain. Sedangkan pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dan dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

¹⁸ Nanang Nugraha, 2013. *Model Kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah*. Bandung: Refika Aditama, hal 25

3. Teori Tanggungjawab

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.¹⁹

Dalam pengertian kamus Bahasa Inggris, tanggung jawab itu diterjemahkan dengan kata: “*Responsibility : having the character of a free moral agent; capable of determining one’s own acts; capable of deterred by consideration of sanction or consequences*”. Definisi ini memberikan pengertian yang dititiberatkan pada:

- 1) harus ada kesanggupan untuk menetapkan sikap terhadap sesuatu perbuatan
- 2) harus ada kesanggupan untuk memikul resiko dari sesuatu perbuatan

Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan

Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko. Dengan demikian dikenal dengan pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability*

¹⁹ Andi Hamzah, 2005. Kamus Hukum, Bogor: Ghalia Indonesia, hal. 26

without fault) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*).²⁰ Prinsip dasar pertanggung jawaban atas dasar kesalahan mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggung jawab karena ia melakukan kesalahan karena merugikan orang lain.

Sebaliknya prinsip tanggung jawab risiko adalah bahwa konsumen penggugat tidak diwajibkan lagi melainkan produsen tergugat langsung bertanggung jawab sebagai risiko usahanya. Namun demikian, tanggung jawab secara definisi merupakan kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajiban.

4. Teori Tujuan Brinz

Teori ini menjelaskan bahwa harta kekayaan Badan Hukum terikat oleh suatu tujuan. Artinya semua asset yayasan baik yang berasal dari masyarakat melalui infak, wakaf, hibah, hibah wasiat dan jual beli maupun berasal dari Pemerintah Pusat dan Daerah melalui hibah harus digunakan sesuai dengan peruntukannya yang tercantum dalam akta. Tujuan tersebut umumnya menunjuk pada obyek tertentu secara eksplisit seperti untuk pendidikan, peribadatan dan social di lingkungan yayasan Islamic Centre Kabupaten Cirebon.

²⁰Titik Triwulan dan Shinta Febrian, 2010. *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Jakarta: Prestasi Pustaka, hlm 49

F. Metode Penelitian

Metode pada hakekatnya memberikan pedoman tentang cara-cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan yang dihadapi. Dalam hal tersebut metode dalam penelitian mempunyai peranan antara lain:

1. Menambah kemampuan para ilmuwan untuk mengadakan, melaksanakan penelitian secara lebih baik atau lebih lengkap.
2. Memberikan kemungkinan yang lebih besar untuk melakukan penelitian interdisipliner.
3. Memberikan kemungkinan lebih besar untuk meneliti hal-hal yang belum diketahui.
4. Memberikan pedoman untuk mengorganisasikan serta menginterpretasikan pengetahuan mengenai masyarakat.

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.²¹

Dengan demikian kegiatan penelitian merupakan salah satu sarana yang dapat digunakan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menempuh jalur menganalisisnya. Dalam hal ini, metode penelitian yang kiranya relevan yang

²¹Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hal. 6

penulis gunakan untuk menerangkan bagaimana data dikumpulkan, dan bagaimana data tersebut dianalisis serta bagaimana hasil analisis tersebut akan ditulis, adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu metode dengan cara menggambarkan fakta-fakta yang terjadi dalam masyarakat tentang aset yayasan yang berasal dari bantuan negara kemudian menganalisa secara **yuridis normatif**, yaitu dengan mencari serta menemukan aspek hukum positif yang sesuai dengan masalah yang diteliti guna ditetapkan menyelesaikan suatu masalah hukum tertentu, berupa hukum positif dan bagaimana implementasinya. Penelitian dilakukan terhadap asas-asas hukum tentang Yayasan terkait dengan kekayaan (aset) yayasan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 juncto Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 di Kabupaten Cirebon dengan penelitian hukum *in concreto*, yaitu pada kenyataannya bagaimana Kedudukan Aset yayasan yang berasal dari bantuan negara di Kabupaten Cirebon.

2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai, penelitian ini dilakukan secara **deskriptif analitis**, yaitu untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.²² Sama halnya penelitian deskriptif analitis, yaitu suatu penggambaran terhadap berbagai permasalahan yang menjadi obyek penelitian dan memberikan suatu kesimpulan yang tidak bersifat umum.

²²Ibid., hlm 10

Dalam penelitian ini, penulis akan mendiskripsikan mengenai masalah penelitian adalah Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Yayasan, yaitu dalam hal-hal tertentu Negara dapat memberikan bantuan kepada yayasan, yang dalam hal ini menggambarkan Kedudukan Aset yayasan yang berasal dari bantuan negara, kemudian dikaji dengan PP Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan UU Yayasan, serta dianalisis berdasarkan fakta yang ada dimasyarakat Kabupaten Cirebon.

3. Sumber Data Penelitian

Data penelitian yang penulis lakukan di dalam penulisan Tesis ini adalah:

a. Sumber data primer

Tinjauan lapangan (*field research*), yaitu sumber yang diperoleh melalui observasi atau pengamatan, interview (wawancara), kuesioner (angket), dokumentasi dan gabungan (triangulasi) keempatnya²³, yakni penelitian dilakukan dengan cara meneliti mengadakan pengamatan secara langsung dan mencatat secara sistematis terhadap segala sesuatu yang diselidiki, guna memperoleh gambaran secara umum tentang situasi dan kondisi lokasi penelitian serta mencari dokumen, catatan, arsip yang ada hubungannya dengan pokok pembahasan yang sekiranya akan memberikan informasi tentang data-data yang akan dikumpulkan.

b. Data sekunder

²³Sugiyono, 2013. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, hal. 225

Penelitian ini akan dilaksanakan berdasarkan tinjauan kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian khusus yang berhubungan dengan ruang lingkup dari penulisan Tesis ini, kemudian mempelajari teori-teorinya dari materi perkuliahan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan materi pembahasan guna memperoleh gambaran-gambaran secara teoritis.

4. Metode Pengumpulan Data

Data penelitian ini dilakukan oleh peneliti dalam penulisan Tesis diperoleh melalui :

a. Penelitian kepustakaan, yaitu mengumpulkan data sekunder terdiri dari :

- 1) Bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, misalnya :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan
 - c) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan.
 - d) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - e) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

- 2) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan-bahan hukum primer, seperti misalnya:
 - a) Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2008 tentang pelaksanaan Undang-Undang tentang Yayasan
 - b) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan atas PP Nomor 63 Tahun 2008 tentang pelaksanaan Undang-Undang tentang Yayasan
 - c) Karya-karya ilmiah dan tulisan para ahli.
- 3) Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan penunjang bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus hukum, koran, majalah dan akses internet.

b. Penelitian lapangan, tahap ini diperlukan guna menunjang data primer dan data sekunder, Obyeknya yaitu Yayasan Islamic Centre Kabupaten sebagai obyek kajian dalam penelitian ini.

5. Metode Analisis Data

Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dengan metode analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif. Kualitatif karena merupakan analisis data yang berasal dari observasi atau pengamatan, interview (wawancara), kuesioner (angket), dokumentasi dan gabungan (triangulasi) keempatnya.

6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dalam melakukan studi kepustakaan ini dilaksanakan dengan cara penulis mengumpulkan buku yang terkait dengan masalah yang diteliti, serta dengan mencari referensi yang tidak dimiliki ke Perpustakaan di wilayah Cirebon dan di kampus Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Adapun lokasi penelitian lapangan dilakukan di lingkungan Yayasan Islamic Centre Kabupaten Cirebon.

G. Sistematika Penulisan

- Bab I Pendahuluan, berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.
- Bab II Kajian Pustaka, berisi Tinjauan Umum Tentang Yayasan, Tinjauan Umum Tentang Aset Yayasan, Tinjauan Umum Tentang Bantuan Negara, Tinjauan Umum tentang UU Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan UU Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan.
- Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan yang berkaitan dengan Kedudukan Aset Yayasan yang berasal dari bantuan Negara di Yayasan Islamic Centre Kabupaten Cirebon, meliputi Sejarah Yayasan Islamic Centre Kabupaten Cirebon, Problematika Yayasan Islamic Centre Kabupaten Cirebon, Problematika Aset Yayasan Islamic Centre Kabupaten Cirebon, dan Solusi mengatasi problem yayasan dan aset yayasan Islamic Centre Kabupaten Cirebon.
- Bab IV Penutup, berisi Kesimpulan dan Saran-saran.